

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



**LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO : DE LA
SELECCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN EL
SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Aida Alicia Lugo Davila

Bajo la dirección de los doctores

José Ignacio Sarmiento Larrauri
Fernando González Botija

MADRID, 2013



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID

FACULTAD DE DERECHO

PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

TESIS DOCTORAL

***LA FUNCION PÚBLICA EN MEXICO:
DE LA SELECCIÓN Y PROFESIONALIZACION
EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA***

DIRECTORES

DR. JOSE IGNACIO SARMIENTO LARRAURI
DR. FERNANDO GONZALEZ BOTIJA

AUTOR: AIDA ALICIA LUGO DAVILA

JULIO 2012

AGRADECIMIENTO

A mis directores de tesis

**Dr. José Ignacio Sarmiento Larraurí y
Dr. Fernando González Botija**

*Por su asesoría y paciencia que
permitieron superar obstáculos.*

*

Al MC. Francisco Javier Domínguez Garay

RECTOR DE LA U.A.Z.

*Por la firmeza de sus decisiones,
la confianza y su esfuerzo por la
Universidad Autónoma de Zacatecas*

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
CAPÍTULO I.....	17
LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL SERVICIO	17
PROFESIONAL DE CARRERA.....	17
1. SERVICIO PÚBLICO Y FUNCIÓN PÚBLICA	17
1.1. ¿DOS NOCIONES DIFERENTES?	17
1.2. EL SERVIDOR PÚBLICO, SERVICIO PÚBLICO Y RECURSOS HUMANOS.....	18
1.3. ENFOQUE DE LOS RECURSOS HUMANOS DESDE LA EMPRESA PRIVADA.....	24
1.3.1. <i>Etapas administrativas</i>	25
1.3.2. <i>Etapas de gestión</i>	26
1.3.3. <i>Etapas de desarrollo</i>	26
1.3.4. <i>Etapas estratégicas</i>	27
1.4. MODELOS DE FUNCIÓN PÚBLICA.....	27
1.4.1. <i>Modelo cerrado</i>	28
1.4.2. <i>Modelo abierto</i>	30
2. CONCEPTO LEGAL DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	31
2.1. SERVICIO CIVIL Y SISTEMA	31
2.2. CONCEPTO DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.....	37
3. SELECCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN	40
3.1. SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO.....	40
3.2. REQUISITOS JURÍDICOS PARA EL NOMBRAMIENTO.....	43
4. PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	46
4.1. EL CONOCIMIENTO Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	46
4.2. EL CARÁCTER PROFESIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO	49
4.3. EL DESARROLLO PROFESIONAL DE CARRERA	55
CAPÍTULO II.....	57

ANTECEDENTES DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA HISTORIA RECIENTE DE MÉXICO.....	57
1. CRONOLOGÍA DE PROYECTOS JURÍDICOS Y POLITICOS PARA LA INSTAURACIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO.....	57
1.1. CRONOLOGÍA DE ANTECEDENTES DESDE 1917 EN MÉXICO	58
2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SERVICIO PROFESIONAL, APARTADO B Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	63
2.1. LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY EN MÉXICO	63
2.2. EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.....	64
2.3. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	67
3. INTENTOS PARA IMPLEMENTAR EL SERVICIO PROFESIONAL DESDE LA PLANEACIÓN.....	68
3.1. EN LOS AÑOS 80s, PERIODO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)	68
3.2. LOS 90s, PERIODO DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO. INTENTOS EN EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PROMAP 1995-2000)	71
3.3. IMPULSO EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE VICENTE FOX	73
4. INTENTOS LEGISLATIVOS PREVIOS	75
4.1. INICIATIVA DEL SENADOR ESTEBAN MOCTEZUMA BARRAGÁN.....	75
4.2. INICIATIVA DEL SENADOR CARLOS ROJAS	78
4.3. INICIATIVA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.....	80
4.4. INICIATIVA DE LA DIPUTADA MAGDALENA NÚÑEZ.....	83
5. INICIATIVA, DICTAMEN Y VIGENCIA DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	86
6. INFLUENCIA EXTERNA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO	88
6.1. REUNIONES Y ACUERDOS INTERNACIONALES.....	88
6.2. GLOBALIZACIÓN Y REFORMAS	89
6.3. EL SOBERANO SUPRANACIONAL DIFUSO	93
6.4. ORGANISMOS INTERNACIONALES	99
6.5. GESTIÓN PÚBLICA IBEROAMERICANA PARA EL SIGLO XXI	103
6.6. DOCUMENTOS ORIENTADORES PARA EL SERVICIO PROFESIONAL.....	107
7. EXPERIENCIAS PARCIALES DE PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL....	124
7.1. SERVICIO EXTERIOR MEXICANO	125

7.2.	LA CARRERA MAGISTERIAL	133
7.3.	SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN EN EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)	136
7.4.	SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA O PROGRAMA DE DESARROLLO DE PERSONAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	145
7.5.	SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL SECTOR AGRARIO.....	146
7.6.	SERVICIO FISCAL DE CARRERA.....	149
7.7.	SERVICIO DE CARRERA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL	151
 EL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA DE MEXICO		
		158
1.	GENERALIDADES DEL SISTEMA.....	158
1.1.	MARCO LEGAL JURÍDICO VIGENTE	158
1.2.	OBJETIVOS DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	169
1.3.	PRINCIPIOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.....	172
1.4.	PLANEACIÓN DEL SISTEMA	178
1.4.1.	<i>Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006</i>	181
1.4.2.	<i>Programa para el servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012</i>	186
1.5.	ÁMBITO DEL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.....	202
1.6.	SUPUESTOS DE EXCLUSIÓN	207
1.7.	LIBRE DESIGNACIÓN	210
1.8.	INCOMPATIBLES CON EL SISTEMA.....	215
1.9.	CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA EN EL SSPC	216
1.10.	EL ESTATUTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA	219
1.10.1.	<i>Derechos de acuerdo al Apartado B del artículo 123 Constitucional</i>	220
1.10.2.	<i>Derechos y obligaciones en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado</i>	221
2.	ESTRUCTURA ORGÁNICO - ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.....	223
2.1.	LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. SFP.....	224
2.2.	LA UNIDAD DE POLÍTICA RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (UNIDAD) Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO HUMANO Y SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA. ÁREA DE OPERACIÓN CENTRAL DEL SSPC	230
2.3.	EL CONSEJO CONSULTIVO DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA (CC)	234
2.4.	COMITÉ TÉCNICO DE PROFESIONALIZACIÓN Y COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN	237

2.5.	UNIDADES GENERALES DE RECURSOS HUMANOS (UGRH).....	242
3.	COMPONENTES DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	244
3.1.	SUBSISTEMAS O COMPONENTES	244
3.2.	SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN	246
3.3.	SUBSISTEMA DE INGRESO	254
3.4.	SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL	255
3.5.	SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES	255
3.6.	SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	256
3.7.	SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN.....	263
3.8.	SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN	265
CAPÍTULO IV.....		267
LA SELECCIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL		267
EN EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL.....		267
CENTRALIZADA EN MÉXICO.....		267
1.	EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN EN EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	267
1.1.	INGRESO Y SELECCIÓN	267
1.2.	LAS VACANTES	269
1.2.1.	<i>Ocupación temporal de una vacante</i>	<i>272</i>
1.2.2.	<i>Ocupación de una vacante por movimiento o trayectoria lateral</i>	<i>274</i>
1.2.3.	<i>Ocupación de vacante por medio de un procedimiento de selección.....</i>	<i>275</i>
1.3.	EL RECLUTAMIENTO.....	276
1.4.	LA INDUCCIÓN	277
1.5.	TRANSPARENCIA Y TECNOLOGÍA EN EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN.....	278
1.6.	CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTANCIAS DE SELECCIÓN	283
2.	GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN.....	288
2.1.	TIPOS DE PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN	288
2.2.	LA CONVOCATORIA	289
2.2.1.	<i>Concepto de convocatoria</i>	<i>289</i>
2.2.2.	<i>Características de la convocatoria</i>	<i>290</i>
2.2.3.	<i>Partes y contenido de la convocatoria</i>	<i>292</i>
3.	LAS ETAPAS DE LA SELECCIÓN	297

3.1.	LA REVISIÓN CURRICULAR	297
3.2.	EXAMEN DE CONOCIMIENTO Y EVALUACIÓN DE HABILIDADES	299
3.3.	ETAPA DE EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA Y VALORACIÓN DEL MÉRITO	302
3.4.	LA ENTREVISTA.....	303
3.5.	LA DETERMINACIÓN	305
3.6.	DIAGRAMAS DE LA SECUELA DE UN PROCEDIMIENTO SELECTIVO ABIERTO	307
4.	DESARROLLO PROFESIONAL EN EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.....	310
4.1.	PROFESIONALIZACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL.....	310
4.2.	PROCEDIMIENTO PARA EL DESARROLLO PROFESIONAL EN EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	311
4.2.1.	<i>En ocupación temporal del puesto</i>	311
4.2.2.	<i>Trayectoria de ascenso, promoción y plan de carrera</i>	313
4.2.3.	<i>Movimiento o trayectoria lateral</i>	314
4.3.	CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO PROFESIONAL.....	315
4.4.	CERTIFICACIÓN.....	317
CAPITULO V.....		320
ANÁLISIS COMPARADO DE LA SELECCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN SISTEMAS DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE CHILE, COSTA RICA, ESPAÑA Y MÉXICO		320
1.	MODELO DE ANÁLISIS COMPARADO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.....	320
1.1.	MODELO DE ANÁLISIS	321
1.1.1.	<i>Marco jurídico – político</i>	322
1.1.2.	<i>Ámbito del sistema en la administración pública</i>	323
1.1.3.	<i>Operación del sistema</i>	324
2.	MARCO JURÍDICO POLÍTICO	324
2.1.	RÉGIMEN POLÍTICO DE CHILE	325
2.2.	RÉGIMEN POLÍTICO DE COSTA RICA	327
2.3.	RÉGIMEN POLÍTICO EN ESPAÑA	330
2.4.	DETERMINACIÓN LEGAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CHILE.....	332
2.5.	DETERMINACIÓN LEGAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE COSTA RICA	338
2.6.	DETERMINACIÓN LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ESPAÑA	344
3.	ÁMBITO DEL SISTEMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	348
3.1.	ÁMBITO DEL SISTEMA EN CHILE.....	348
3.2.	ÁMBITO DEL SISTEMA EN COSTA RICA	355

3.3.	ÁMBITO DEL SISTEMA EN ESPAÑA	360
3.4.	RESPONSABLES DEL SISTEMA EN CHILE.....	367
3.5.	RESPONSABLES DEL SISTEMA EN COSTA RICA.....	372
3.6.	RESPONSABLES DEL SISTEMA EN ESPAÑA.....	376
4.	OPERACIÓN DEL SISTEMA	385
4.1.	COMPONENTES DEL SISTEMA DE CHILE	385
4.2.	COMPONENTES DEL SISTEMA DE COSTA RICA	388
4.3.	COMPONENTES DEL SISTEMA DE ESPAÑA	393
4.3.1.	<i>Definición del puesto y oferta de empleo público (OEP).</i>	394
4.3.2.	<i>La evaluación del desempeño</i>	401
4.4.	PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN CHILE	405
4.5.	PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN COSTA RICA.....	410
4.5.1.	<i>Procedimiento de selección</i>	410
4.5.2.	<i>La profesionalización en Costa Rica</i>	412
4.6.	PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN ESPAÑA	414
4.6.1.	<i>Principios de los procedimientos de selección</i>	414
4.6.2.	<i>Los procedimientos de selección</i>	417
4.6.3.	<i>Los sistemas selectivos</i>	422
4.6.4.	<i>El Nombramiento, acto de acatamiento y toma de posesión</i>	432
	CONCLUSIONES.....	435
	ANEXO I DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	467
	ANEXO II. REFORMA ESTRUCTURAL Y REFORMA DE SEGUNDA GENERACION.....	473
	ANEXO III. ESTRUCTURA DE CONTENIDO DEL ACUERDO DE 29 DE AGOSTO DE 2011 Y MANUAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	480
	SIGLAS EMPLEADAS EN LA TESIS	484
	BIBLIOGRAFIA	486
	LEYES	495
	ESTATUTOS Y REGLAMENTOS	497
	PAGINAS ELECTRONICAS.....	499

INTRODUCCIÓN

De las materias que comprende el Programa 150, Problemas actuales del derecho administrativo del Doctorado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, dos han servido de fuente que motiva el tema y desarrollo de esta investigación, la primera es Evolución Histórica de la Función Pública, este curso provoco una nueva concepción del contenido del de derecho administrativo que tradicionalmente se imparte en México, es evidente que va más allá de las formas de organización administrativa y el acto administrativo, ésta nueva percepción integra al empleo público - que tradicionalmente en México ha sido tema propio del curso de derecho laboral- observamos también, en esta asignatura que el estudio de las leyes españolas que regulan la función pública reporta la historia del gobierno, la lucha por el principio de legalidad y el estado de derecho; sobre manera nos llamó la atención la forma en que la Constitución Española determina a la Administración Pública y a la función pública, el valor y la fuerza que tienen los principios de capacidad, merito e igualdad de oportunidades para el acceso al empleo público, de esta manera surge la inquietud por la *función pública* de México. La segunda es la materia que nos inspiro fue la de Globalización e Intervención Pública, en la que se analizaron flujos de influencia en la agenda legislativa nacional que tienden a provocar *reformas legales*, que transforman el derecho administrativo. Ambas materias convergen para generar la inquietud por indagar hasta qué punto los principios de capacidad y mérito se han manifestado en la experiencia del servicio público mexicano.

En España el apartado de la función pública, cuenta con un marco constitucional y legal que sirve de contexto para todo análisis académico; en México, el termino función pública proviene de connotación distinta que aún se identifica con el quehacer general del estado, hablar de función pública es referirse a las funciones del estado, la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional, en cambio para nombrar al ámbito en que se desarrollan las relaciones laborales entre las personas que conforman la administración pública y la persona moral que ésta constituye, se utiliza el termino de *servicio público*, consecuentemente el sujeto que la conforma será un servidor público. A partir de los años 80 el termino de función pública comienza a asociarse con administración interna y los

servidores públicos; a partir de que se decreta la creación de la Secretaría de la Función Pública, el nuevo significado se generaliza, desde entonces podemos afirmar que son dos términos con un mismo significado; sea nombrado como función pública o servicio público, constituye el contexto de esta investigación. En un ejercicio de delimitación temática se decidió ubicar el análisis en la experiencia de *la selección y profesionalización de los servidores públicos, en el sistema del servicio profesional de carrera de la administración pública federal centralizada en México*, por ser el esfuerzo más reciente y generalizado que el gobierno federal mexicano ha emprendido en pos de incorporar a la función pública los principios de capacidad y mérito.

Durante varias décadas de la historia independiente de México el tema de la facultad de nombramiento, tanto en la asignatura del derecho administrativo, como en la del derecho laboral, fueron el marco donde podría ubicarse el análisis del acceso al servicio público, a través del estudio de los requisitos y el trámite del nombramiento; es hasta que se regula la necesidad garantizar un conjunto de conocimientos especializados para ser sujeto de nombramiento cuando se introduce el apartado de los procedimientos para la selección. Este tránsito no es un momento o una fecha determinada sino un proceso de evolución que puede observarse más claramente en las reformas a la administración pública y el derecho administrativo implementadas en los últimos 40 años en gran parte de los países de Latinoamérica, que al igual que México han pretendido insertarse en la globalización occidental. El marco que encierra el conjunto de reformas que dieron lugar al sistema del servicio profesional de carrera son las llamadas, reforma estructural y la reingeniería del estado o reforma de segunda generación, ambas traen consigo un nuevo conjunto normativo que incide en cambios constitucionales y legales, pero sobre todo la proliferación de normas secundarias tendientes a proyectar la nueva gestión pública. Se conoce como *nueva gestión pública* al conjunto de principios de organización que provienen del ámbito de la empresa privada y se adecuan y actualizan para ser empleados en una reestructuración de la manera y procedimientos al interior de las administraciones públicas; ha significado la apertura de la información, la flexibilidad, ética pública, eficacia, eficiencia en resultados de la administración y una programación basada en las

necesidades de los ciudadanos, y desde luego contar con un servicio profesional de carrera.

En México, este conjunto de innovaciones se manifiestan a través de leyes, que entre otras instituciones y procesos, crean por separado en algunas áreas de la administración pública federal, sistemas de selección y profesionalización basados en los principios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. Es hasta el año 2003 que se aprueba la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal Centralizada que establece el primer sistema transversal que abarca todo el ámbito de la administración pública federal centralizada.

El estudio del derecho, tradicionalmente tiene como punto de partida a las normas jurídicas, ahora se suman a esta fuente básica de investigación los procesos que han motivado la creación o reforma de las normas. Con esta lógica se aborda la experiencia de creación e implementación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada, su reglamento y demás disposiciones jurídicas que determinan el nuevo sistema en México. Sistema, que representa la introducción de procedimientos legales para la selección y profesionalización de los servidores públicos tendiente a fortalecer el estado de derecho y desechar el sistema de botín que ha erosionado, tanto al ejercicio del gobierno como a la incipiente democracia que tantos esfuerzos ha costado. Sistema cuyo objetivo es lograr una práctica administrativa diferente basada en el principio de legalidad con procedimientos claros e imparciales se desaliente la discrecionalidad en la selección de los servidores públicos, se puntualicen atribuciones y facultades; se pretende constituir un mecanismo para el seguimiento de los objetivos públicos a través de la continuidad de programas y proyectos al paso de nuevos gobiernos; desterrar el uso de los puestos públicos con fines políticos, sea tanto por la utilización de los puestos o recursos públicos en beneficio del partido político, o para beneficio de grupos particulares, o bien para reproducir el servilismo a través del aseguramiento de lealtades personales. Se trata de la evolución de la facultad de nombramiento, discrecional y concentrada en el poder ejecutivo, en la implementación de un sistema de selección basado en los principios de capacidad, mérito e igualdad de oportunidades.

Los objetivos que se pretenden con esta investigación son de tres tipos: el primero de tipo institucional, tiene que ver con la responsabilidad y compromiso con la Universidad Autónoma de Zacatecas, para presentar la Tesis de grado de Doctor en Derecho, así como el estudio del tema de la función pública que nos parece necesario para la actualización del programa del curso de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la propia Universidad Autónoma de Zacatecas; el segundo de tipo cognoscitivo, que nos conduce a profundizar en los esfuerzos de México por introducir los principios de capacidad y merito en la selección de los servidores públicos en México; y el tercero de tipo contextual, para revisar los flujos de influencia en el desarrollo de sistemas de profesionalización en el sector público mexicano, así como, valorar la incidencia de la nueva gestión pública en la disciplina del derecho administrativo.

Como hipótesis, derivada del interés por la materia de Evolución Histórica de la Función Pública, se afirma que el curso básico de Derecho Administrativo debe contemplar el análisis de la función pública, específicamente los procedimientos de selección y profesionalización de los servidores públicos. Así mismo que al introducir procedimientos de selección de los servidores públicos, basados en los principios de capacidad y merito, se promueve la eficiencia y mejores resultados en la administración pública, se elimina la discrecionalidad de la facultad de nombramiento y puede con ello erosionarse el sistema de botín, por ende el fortalecimiento de la democracia. Se afirma también que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en México forma parte de la Nueva Gestión Publica impulsada por organismos de financiamiento internacional que inciden en el marco normativo de la función pública mexicana.

La metodología de investigación partió de la elaboración de un proyecto que definió hipótesis, objetivos, estructura capitular y cronograma, en esta etapa se desarrolló con el objeto de averiguar el estado de la cuestión, la búsqueda y recopilación de fuentes, legales, académicas, históricas, administrativas y políticas acerca del fenómeno a indagar. Una vez autorizado el proyecto por el Departamento de Derecho Administrativo y de acuerdo a la organización del trabajo se procedió a la lectura, elaboración de síntesis de las fuentes recopiladas y aquellas derivadas del análisis, estableciendo concordancias y prioridades temáticas. El desarrollo el método fue partir de lo general a lo particular; caracterizar,

clasificar y comparar conceptos, autoridades, funciones y procesos. Se situó históricamente el origen y su desarrollo para perfilar el estado actual de este sistema de selección de servidores públicos. El punto de partida histórico se ubica en 1917 con la promulgación de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el reto fue esbozar el posible fundamento constitucional, legal y reglamentario para un servicio profesional de carrera. Dada la novedad del vínculo ente globalización y derecho y el probable flujo de influencia externa, se investigaron la naturaleza y funciones de los principales organismos internacionales de financiamiento, en un segundo momento se revisaron sus documentos para detectar aquellos que promueven al servicio profesional en el sector público e identificar el contenido de sus propuestas. Una vez concluido el apartado jurídico y de contexto se procedió a la redacción de cada uno de los capítulos. Con la dirección y asesoría se revisaron y ajustaron contenidos para eliminar en lo posible desviaciones temáticas, en la última etapa se ajustó el estilo, forma y diseño gráfico.

El *primer capítulo* parte de la definición conceptual de términos clave como *servicio público*, función pública, semejanza y diferencias, hasta donde sinónimos y en qué contexto son disímbolos. Se analiza la palabra *sistema* que denota una estrategia y metodología de sinergia y relación permanente de apartados, a diferencia de una simple actividad pública, el sistema otorga corresponsabilidad de operación a las partes que lo operan; abarca además lo que se entiende por *selección*, la importancia de un acceso calculado para los fines públicos, la *profesionalización* como conocimiento y habilidad práctica, en suma se abordan los conceptos fundamentales hasta definir el sistema del servicio profesional de carrera.

El *segundo capítulo* del trabajo está dedicado a reconocer los *antecedentes*, jurídicos, administrativos y políticos de este Sistema. El punto de partida jurídico está relacionado con el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, que contiene los principios del derecho laboral y regula las relaciones entre el estado y las personas que conforman la administración pública, se resalta la reforma que introduce el Apartado B de este precepto y constituye el fundamento constitucional para el servicio profesional. Se da cuenta de la ley reglamentaria del Apartado B, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, agregando una

cronología de hechos que reportan datos que nos muestran históricamente la debilidad de las intenciones para implementar los principios de capacidad, merito e igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. Se eligió observar el ámbito de las iniciativas de ley y el de la planeación para rastrear en las últimas décadas la voluntad de instaurar estos principios hasta llegar a la iniciativa de la Ley del Servicio Profesional de Carrera que regula el sistema que se estudia.

Del curso de la materia Globalización e Intervención Pública en el programa de doctorado surge una visión diferente para tratar de explicar el marco jurídico contemporáneo, que obliga a incluir el fenómeno de la globalización cuyo acercamiento nos transparenta los procesos donde surgen los acuerdos para tomar decisiones, que antaño enmarcaríamos como el ejercicio de la soberanía nacional, más en este nuevo paradigma, podemos calificar como parte de las consecuencias de acuerdos y decisiones de carácter global. Este esquema ha provocado el empleo de otras categorías de análisis y fuentes de investigación por tanto en este capítulo se incluye también un apartado que pretende mostrar la participación de algunos organismos internacionales en la inducción de la reforma del estado y la reingeniería tendiente a introducir prácticas que conforman a la nueva gestión pública en México. De un análisis exhaustivo se seleccionaron algunos de los documentos clave para perfilar un modelo de servicio profesional de carrera para Latinoamérica, modelo que sirvió de base para la definición del que estudiamos en esta investigación. Aunque el centro del estudio se ubica en el sistema implantado para la administración pública federal centralizada, antes de iniciar su operación se implementaron sistemas parciales acotados a distintas áreas de la administración pública federal mexicana, que por su materia o impacto en los objetivos perseguidos se consideraron relevantes para adoptar la selección del personal sustentada en la capacidad y mérito, de esta forma se incluyen como antecedentes a las *experiencias parciales* en la diplomacia, el magisterio la estadística el manejo del agua, sistema fiscal nacional y la procuración de justicia.

Una vez ubicado el tema, revisados los antecedentes y definidos los conceptos básicos, el *capítulo tercero* aborda exclusivamente las generalidades del sistema del servicio profesional de carrera, el marco jurídico específico de este sistema, desde la Ley,

el nuevo reglamento, los acuerdos y el último manual de procedimientos vigente, el objeto, principios, planes y programas pretendidos, el ámbito de puestos que comprende el sistema, la exclusión e incompatibilidades. El estatuto de derechos y obligaciones de los servidores públicos en general y de los servidores públicos de carrera insertos en el sistema.

Resulta imprescindible para entender al sistema de servicio profesional de carrera, tener en claro a las unidades administrativas e instancias que lo dirigen, supervisan, operan y evalúan los procedimientos que lo conforman, por ello se destaca en este apartado, la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública que crea a la Secretaría de la Función Pública en México, el papel que desempeña en el funcionamiento del sistema y el vínculo con el consejo consultivo y los comités técnicos de profesionalización y selección. En el último tema de este capítulo se abordan especialmente a los siete componentes o subsistemas que plantea Ley del Servicio Profesional de Carrera como estructura del sistema.

El *capítulo cuarto* se dedica específicamente a la secuela de los procedimientos de selección y profesionalización, se distinguen las diferentes alternativas para la selección, en virtud de que consideramos que el concurso es el procedimiento de selección idóneo para lograr los principios de capacidad y mérito, se incluye una secuencia gráfica del mismo; por lo que respecta al desarrollo profesional se parte del deslinde entre profesionalización y carrera profesional como acciones diferenciadas, de igual forma se trata a la capacitación y certificación, procedimientos directamente vinculados con la selección para el ingreso y promoción.

El derecho comparado permite contrastar realidades diversas, identificar aquello que puede ser compartido de lo que marca la diferencia; por tanto para completar la investigación se identificaron tres países que contaran con modelos de servicio profesional de carrera; en el capítulo *quinto* se desarrolla un análisis comparado que se muestra a partir de la definición de un esquema de temas único que se desarrolla con los ejemplos de Chile, Costa Rica y España. España por ser parte del contenido de la materia de Evolución Histórica de la Función Pública, del Doctorado en Derecho, además de ser un referente para Hispanoamérica. La elección de la experiencia Chilena obedece a que cuentan con dos

tipos de modelos que son transversales, es decir que abarcan toda la administración general del estado, uno general y el modelo de profesionalización de Alta Dirección. Costa Rica, es el país de Latinoamérica que cuenta con un sistema de selección basado en el mérito anterior a las reformas estructurales lo que puede mostrar la diferencia de apreciación del modelo antes y después de la nueva gestión pública.

De cada uno de estos países se identifica el marco constitucional y legal que regula a la función pública o servicio público, los antecedentes de los sistemas de profesionalización con los que cuenta la administración general, para adentrarnos en los componentes y procedimientos de cada modelo.

Las conclusiones se plantean en dos puntos de vista, el que se deriva del análisis general y del que describe la metodología y la experiencia personal en el doctorado y el proceso de elaboración de la tesis en un contexto de crisis e inseguridad de nuestro país, en suma producen una nueva percepción del derecho y del estado.

AIDA ALICIA LUGO DAVILA

JUNIO 2012

CAPÍTULO I

LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

SUMARIO: 1. SERVICIO PÚBLICO Y FUNCIÓN PÚBLICA: 1.1. ¿Dos nociones diferentes? 1.2. El servidor público, servicio público y recursos humanos. 1.3. Enfoque de los recursos humanos desde la empresa privada. 1.3.1. *Etapas de administrativa.* 1.3.2. *Etapas de gestión.* 1.3.3. *Etapas de desarrollo.* 1.3.4. *Etapas estratégicas.* 1.4. Modelos de función pública. 1.4.1. Modelo cerrado. 1.4.2. Modelo abierto. 2. CONCEPTO LEGAL DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: 2.1. Servicio civil y sistema. 2.2. Concepto de servicio profesional de carrera. 3. SELECCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN: 3.1. Selección y nombramiento. 3.2. Requisitos jurídicos para el nombramiento. 4. PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 4.1. El conocimiento y los servidores públicos. 4.2. El carácter profesional del servicio público. 4.3. El desarrollo profesional de carrera.

1. SERVICIO PÚBLICO Y FUNCIÓN PÚBLICA

1.1. ¿Dos nociones diferentes?

En el camino de construir un marco conceptual que nos ayude a comprender a la selección y profesionalización del servicio profesional de carrera es indispensable aclarar el uso y significado diferente que tiene el concepto de función pública en México y España. El término función pública, en México¹ tradicionalmente ha sido vinculado a las tareas del

¹ Por ejemplo, el *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo* de IGNACIO BURGOA, refiere que el término de función pública: “denota la actividad en que se manifiesta el poder público del Estado, por lo que son funciones de imperio. Se traducen, a su vez, en múltiples actos de autoridad que pueden ser leyes, actos administrativos, y actos jurisdiccionales tipos que implican la base de clasificación de las referidas funciones. Conforme a ésta hay funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional”. P 176.

poder público, es decir, a las funciones del Estado: legislativa, ejecutiva o administrativa y a la función jurisdiccional, en cambio en España referirse a la función pública es tratar el ámbito que contiene a las relaciones entre los empleados públicos y el gobierno. Ha sido materia del derecho laboral y del derecho administrativo abordar el análisis de la relación jurídica, procedimientos y consecuencias que se generan entre las personas que laboran en las administraciones públicas; a estas personas, en México se les conocía como altos funcionarios, funcionarios y empleados públicos. El concepto alto funcionario fue utilizado para los titulares en los primeros niveles en la administración pública, funcionario *“es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad. Empleado público. Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante un salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la Ley”*² Actualmente en México, como en muchos países latinoamericanos, se les conoce como servidores públicos, y a la actividad relativa a los servidores públicos se le llama servicio público. Aunque el uso del término de función pública con el mismo significado que en España, es decir para referirse a los recursos humanos en las administraciones públicas, en los últimos años ha obedecido a la influencia de tratadistas Españoles y en particular se ha vuelto cada vez es más frecuente a partir la creación de la Secretaria de la Función Pública, en el 2004; sin embargo, tanto porque el termino previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por tradición, prevalece el término de servicio público para denotar el ámbito del empleo público.

En conclusión y para efectos del presente trabajo servicio público y función pública son dos nociones con un significado común. *El servidor público es la persona física, remunerada, que desempeña funciones legalmente determinadas al interior de la administración pública y servicio público es el conjunto de los recursos humanos de la administración pública para el logro del interés general.* Los elementos de ambos conceptos son, las funciones legalmente determinadas, remuneración y el objetivo del interés general.

1.2. El servidor público, servicio público y recursos humanos

² ACOSTA ROMERO, MIGUEL *Derecho Burocrático Mexicano*, Régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del estado. Segunda edición. Editorial Porrúa. México 1999. P 139.

La segunda aclaración terminológica es para distinguir entre servidor público, servicio público y servicios públicos. El primero se refiere a la persona como individuo, el segundo al conjunto de personas o actividad y el tercero a la actividad técnica del Estado encaminada a satisfacer necesidades colectivas. Queda fuera del interés de esta tesis lo relativo a los servicios públicos. Sea que se le llame función pública o servicio público, este ámbito puede verse en varios sentidos: el sentido subjetivo restringido o en sentido amplio u orgánico.

Sentido subjetivo o restringido. Es la referencia individual a la persona o sujeto que se encuentra en la condición jurídica de empleado del estado, dígase entonces, servidor público o funcionario.³

En sentido amplio u orgánico, comprende la forma de organización de los recursos humanos en la estructura orgánica que conforma la administración. Se alude al modelo, estrategia, o sistema de organización del servicio público y puede referirse a la instancia administrativa responsable sea secretaria, subsecretaria, oficialía mayor, dirección de administración o cualquier otra denominación propia de la organización de personal.

Por tanto en primer lugar resulta relevante dejar en claro un concepto en el sentido subjetivo o restringido, una definición de servidor público. En México este vocablo se hizo oficial a partir de la reforma Constitucional al Artículo 108, de febrero de 1983, que define el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, intenta uniformar el lenguaje para dejar de lado los conceptos de alto funcionario, funcionario y empleado público, para llamarlos en a todos en general, servidores públicos.

Pero antaño a esta reforma el uso de múltiples términos, tanto en los textos legales, la academia, documentos de trámite administrativo, como en el discurso político para referirse a las personas que entablan una relación laboral en el ámbito del gobierno produjo una

³ SANCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la Función Pública*. En la parte relativa señala: “Se someten a un régimen especial de derecho administrativo, distinto del que corresponde a los demás trabajadores. Estos empleados reciben el nombre de funcionarios y el conjunto del que forman parte, en sentido subjetivo la función pública” Editorial Tecnos. Madrid, 2008. p. 18.

enorme versatilidad de voces, que fue denominada “selva semántica”,⁴ por DUHALT KRAUSS, quien por cierto al mencionar el término de función pública, dice que “no expresa un concepto unívoco... se trata de una expresión polivalente y equivoca aparecida recientemente en Francia, cuyo origen se desconoce.”⁵ Sin embargo esta diversidad tenía un cierto orden ya que estaba vinculada, sea a la ubicación de la persona en la estructura orgánica, o la tarea desempeñada o la forma de acceso, entre otras características y condiciones que deberán identificarse en el marco jurídico, cuya suma producirá diversos tipos y modelos de servicio o empleo público.

Del abanico de términos mencionamos empleado público, empleado de gobierno, funcionario, burócrata, trabajador al servicio del estado, agente del estado, administrador público, trabajador gubernamental, servicio civil y servidor público. En sentido subjetivo individual o restringido, se refiere a las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal bajo la subordinación del titular de una dependencia en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente.⁶

⁴ DUHALT KRAUSS, MIGUEL, *Una selva semántica y jurídica*. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado. INAP, México 1977. El autor relata que el título de su libro, proviene de una intervención del profesor James Jackson de la UCLA en el año de 1961, quien señaló: “...el problema de la selva semántica no consiste en que la gente use las palabras con distinto sentido, sino que no se preocupe por definir en qué sentido las está usando...”. P 16.

⁵ Ob. Cit. Si bien es una expresión un tanto agresiva, veamos los argumentos del autor: “Hay por lo menos tres acepciones válidas para la expresión función pública. a.- La primera, tomada de la terminología francesa, designa al conjunto de funcionarios,... b.- La segunda, que hace suya el maestro Serra Rojas, se identifica con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores públicos...” [para abundar su argumento incorpora una cita de FRANCOIS GRAZIER. *La fonction publique dans le monde*. Ediciones Cujas. 1972, pág. 13] “La noción de función pública...aparece espontáneamente y se generaliza rápidamente como una abstracción cómoda que designa a la vez a los funcionarios y todo aquello que tiene relación con los funcionarios...es no solamente el conjunto de funcionarios sino también todo aquello que se refiere a la administración, al manejo, a la reglamentación de las administraciones públicas...Es pues una expresión cómoda, una expresión que no tiene rigor jurídico, pero que se ha puesto en la práctica y que ahora es empleada en una buena parte del mundo... Pero también hay muchos países en donde la expresión “función pública” no se emplea y en los que se habla de personal de servicios públicos y de administración de personal...; y c.- La tercera, asimila el concepto de “función pública” al de “función de Estado”. Se refiere a las actividades del gobierno... [se apoya en un informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1959, 1ra sala, pág. 36]...por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio...” Pp. 79 y 80. Dentro de la “selva semántica” el autor incorpora a las diversas palabras que utilizó la Constitución para referirse al sujeto de la relación en lo individual, alto funcionario, funcionario, empleado y que la reforma Constitución al de 1983 pretendió aglutinar en un solo término, el de servidor público, quizás sin lograrlo del todo.

⁶ DAVALOS, JOSÉ. *Diccionario jurídico mexicano (p-z)* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Porrúa. México 1994. P. 3107.

Agregamos a esta intención de mostrar un concepto de funcionario público o servidor público, la síntesis del estudio de ANDRES MOREY ⁷ quien pretende recoger diversos criterios teóricos, para lo cual hace una relación de autores que a su vez, reconoce haber extraído de la obra de la obra de CALVO SOTELO:

AUTOR	RESUMEN DE CONCEPTOS DE FUNCIONARIO
BERTHELEMY	Considera funcionarios a todos aquellos que habiendo aceptado un nombramiento de la administración para un puesto determinado, colaboran de manera continua a la gestión de la cosa pública.
HAURIOU	Funcionarios son los agentes que pertenecen a las plantillas de la Administración Pública o los agentes titulares de un empleo público.
DUGUIT	Agentes asociados de una manera permanente y normal a la realización de un servicio público.
OTTO MAYER	Distingue el empleado del funcionario según la esfera del derecho en que nace la relación jurídica: la del funcionario es de derecho público y la de empleado una locación de servicios de carácter civil.
BLUNTCHLI	Este autor coincide con la diferenciación de Mayer, pero además caracteriza al funcionario la facultad de decidir y ordenar, mientras que el empleado es solo ejecutor.
POSADA	Distingue entre funcionarios representantes y funcionarios empleados, considerando a los primeros como ejercitantes de funciones públicas y a los segundos como técnicos.
CALVO	También comparte la línea divisoria entre empleado y funcionario, el

⁷ ANDRÉS MOREY, JUAN. *La función pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación*. INAP. Madrid, 2004.

SOTELO	funcionario ejerce la función pública el empleado percibe una retribución que es su modo de vivir. Hay funcionarios que no son empleado y empleados que no son funcionarios.
---------------	--

Fuente: cuadro de elaboración propia con información del autor ANDRES MOREY

Por lo que se refiere al sentido amplio u orgánico denota a todo el conjunto personas que actúan cotidianamente en un intento por transformar - en hechos - normas, principios y voluntades políticas de un Estado, a este conjunto se le denomina servicio público.

Hablar del servicio público en México es abordar al conjunto de estas personas quienes dan vida a esta parte del Estado⁸ identificada como la administración pública. De tal manera que las personas o recursos humanos se reclutan, organizan y actúan, de distinta forma, que se va modificando a lo largo de la historia en virtud de cambios, producto de incidencias tanto internas, como externas que se concretizan en una ley, reglamento o disposición secundaria, de las que se desprende el uso de un término específico para nombrar el conjunto orgánico que representan, que en México insistimos es el tema del servicio público, como en España es la función pública.

Ahora bien, otro es el nombre que recibe la instancia a la que corresponde dirigir a este conjunto de personas que integra a la administración pública, cuya denominación ha cambiado en el tiempo obedeciendo no sólo al contenido de una reforma legal sino a un esquema o modelo de organización adoptado. Tenemos, varios términos que muestran diferentes etapas de la administración pública en México, por ejemplo, oficialía mayor, unidades de administración de personal o coordinación gestión estratégica de recursos humanos. Sí la política interna es relativa a los recursos humanos es lógico que una parte de la organización de la administración pública presente las características de un contexto, etapa o periodo determinado. El factor tiempo/contexto influye y genera reformas en la norma

⁸ El profesor SANTAMARIA PASTOR, en “*Apuntes de derecho Administrativo. El personal al servicio de la Administración Pública*” UCM. Madrid 1982, a porta una cita precisa para denotar el valor que las personas tienen en la administración: “... la Administración ha sido una misma cosa que los funcionarios: el poder político no se manifiesta bajo la forma de una organización abstracta e impersonal, sino que encarna en personas concretas.” P 12.

jurídica, de tal forma que el concepto varía según la aportación jurídica imperante así como las condiciones administrativas del gobierno.

Una definición que contiene los sentidos subjetivo, normativo y orgánico, la ofrece PARADA ⁹“*con el termino de función pública suele designares tanto el conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como el régimen jurídico a que están sometidos y la organización que les encuadra.*”

Es recurrente, para quienes pretendemos estudiar el derecho, que cualquier actividad del ámbito público sea observada desde el dictado de las leyes y demás normas jurídicas que la definen, sin embargo, no solo son las leyes las que han definido la instauración y modalidades de la Función Pública, existen otras corrientes de influencia y decisión que explican el *statu quo* de los recursos humanos en la administración pública.

MANUEL VILLORIA establece que “*la función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden, normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz al servicio del interés general*”¹⁰.

En conclusión los conceptos que se manejan en México, para referirse al individuo es el de servidor público, al conjunto de servidores públicos: el servicio público y a la instancia responsable de la organización de las personas en la administración pública se le ha llamado oficialía mayor y administración de recursos humanos aunque habrá que reconocer que con la reciente creación de la Secretaria de la Función Pública, el término de función pública, se difunde y probablemente consolide su presencia y coexista con el termino de servicio público.

⁹ PARADA, RAMÓN. *Derecho administrativo*, Tomo II, Organización y empleo público. 5ta edición. Marcial Pons. Madrid 1991, p 327.

¹⁰ VILLORIA MENDIETA, MANUEL, *El servicio civil de carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas*. INAP. Ministerio de Administraciones Públicas. España 2007. P 131.

1.3. Enfoque de los recursos humanos desde la empresa privada

Una línea de argumentación encontrada en la investigación para esta tesis considera a la experiencia del servicio profesional de carrera como una parte de la corriente llamada gestión pública que se inspira en estrategias de organización privada e insertada en Latinoamérica desde el contexto internacional, por tanto el análisis sobre las personas y las organizaciones en el ámbito privado desde la segunda mitad del siglo XX, ha servido de referencia en el diseño de transformaciones para la administración pública. Una mirada a la evolución de estos cambios nos muestra características sobresalientes vinculadas con la denominación de la unidad responsable de la organización de los recursos humanos; estrategia aplicable a la función pública o el servicio público. Un estudio del ámbito privado que sistematiza en diferentes etapas el tratamiento de los recursos humanos y la importancia que la selección tiene en los resultados de la empresa nos permite identificar estas etapas con las reformas legales que han modificado estructuras orgánicas, facultades y procedimientos administrativos de los responsables de los recursos humanos, observadas en la propia historia del servicio público en México. A este estudio se le denomina enfoque estratégico de los recursos humanos, se visualiza en cuatro etapas la evolución de la organización administrativa: etapa administrativa, etapa de gestión, etapa de desarrollo y la etapa estratégica.

En una síntesis muy apretada se describe la denominación, contenido y posición en el organigrama de esta tarea relativa a los recursos humanos, donde ubicamos la acción de seleccionar al personal, acción que adquiere diversos grados de importancia atendiendo a la etapa de que se trate.

ETAPAS EN LA EVOLUCION DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS		
ETAPA/ Denominación	PERIÓDO	RASGO PREDOMINANTE.
ADMINISTRATIVA Administración de recursos humanos	PRINCIPIOS DE SIGLO XX HASTA	Control y estímulo de rendimientos.

(RH)	AÑOS 60 s.	
DE GESTION Dirección de recursos humanos (DRH)	60 s – 80 s	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque en relaciones humanas. • Enfoque conductual. • Desarrollo organizativo.
DE DESARROLLO Media y alta dirección DRH	80s	<p>Rh. Activo más valioso de la organización.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración estratégica. • Compromiso. • Flexibilidad. • Calidad. <p>La concepción de recursos humanos pasa de ser un gasto a recurso estratégico.</p>
ESTRATEGICA Gestión Estratégica de recursos Humanos GERH	90 s	Recurso estratégico.

Fuente: cuadro de elaboración propia con información del autor Ramón Valle Cabrera

1.3.1. Etapa administrativa

En esta etapa, la actividad relativa a los recursos humanos está orientada a mejorar los niveles de productividad, se tiene una concepción del individuo al que solo se le puede influir “*mediante incentivos económicos y disciplina*”¹¹ por tanto se centra en el control y estímulos para el rendimiento. Si bien surge una unidad administrativa especial para esta tarea, el nivel que ocupa es de subordinación, la actividad es denominada Administración de Personal y se encarga desde la contratación, supervisión para efectos de resultados y régimen disciplinario, así como los despidos. Se observa una clara influencia de la denominada administración científica propuesta por Taylor en 1911. El autor de referencia (VALLE CABRERA)

¹¹ VALLE CABRERA, RAMÓN J. *La gestión Estratégica de los recursos Humanos*. Editorial Pearson. Prentice Hall. Madrid, 2006. P 4

identifica como logro de esta etapa la especialización, estandarización y sincronización de las tareas. La selección tenía el propósito de encontrar a las personas ajustadas a los intereses productivos de la empresa. Se conciben a los recursos humanos como un costo que debe procurarse sea el menor, es fuente de amenazas y los valores que predominan es la sumisión y la disciplina, el objetivo de esta administración de recursos humanos es el control y está a cargo de empleados subordinados a la línea de dirección.

1.3.2. Etapa de gestión

En esta etapa se valora al personal como individuos con necesidades de tipo social y psicológico, se introduce el enfoque de relaciones humanas que comprende asumir a las personas como seres sociales; en tal sentido se evalúa al trabajador en su entorno tanto al interior de la empresa, como en su núcleo social. Se busca lograr una participación del trabajador comprometida con la empresa. Esta etapa coincide con la consolidación de los derechos sociales que supone restricciones y obligaciones de las empresas para con los trabajadores. Otra diferencia importante es el perfil de las personas a cargo de las áreas de gestión de personal, ya que incursionan juristas, aunque continúan en el nivel de subordinación respecto de unidades directivas.

1.3.3. Etapa de desarrollo

VALLE CABRERA hace notar que en 1980 en la Harvard Business School, se introduce por primera vez el término de Desarrollo de Recursos Humanos (DRH), y en Europa hasta la segunda mitad de los años ochenta, cuando surgen estudios de este orden en el Reino Unido. Si bien es cierto el enfoque de esta gestión es aplicable a empresas no sindicalizadas, el hecho es que se aceptan muchas ideas debido a las presiones competitivas.

En esta versión, llamada etapa de desarrollo las percepciones pasan de ser un costo a un recurso estratégico en el que se habrá de invertir, “*esto es determinante en el desarrollo y éxito de la empresa*”¹² comienza a ubicarse a las unidades de administración con una responsabilidad de dirección. La integración estratégica de los recursos humanos supone que estos formen parte de los planes estratégicos y se logre una vinculación con el resto de las políticas de la empresa. La búsqueda del compromiso de las personas es una vía para lograr la motivación e implicación con los objetivos generales. Se implanta el término de flexibilidad que implica la creación de estructuras dúctiles para facilitar a la empresa cambios y a los empleados capacidad de adaptación y finalmente en este marco también hace su arribo la palabra calidad, que denota eficiencia y eficacia.

1.3.4. Etapa estratégica

Se identifica con las características descritas en la etapa de desarrollo pero el cambio de etapa y denominación surge por la creación de unidades administrativas en la línea de dirección estratégica de la empresa, cuando esto sucede en una organización se reconoce que ha evolucionado hacia la Gestión Estratégica de los Recursos Humanos, GERH a una nueva fase que implica concebir al recurso humano como necesario y proactivo en la estrategia empresarial. El posicionamiento del área de recursos humanos es el mismo del nivel de finanzas producción o comercialización.

1.4. Modelos de función pública

Por otra parte una influencia poderosa para el análisis del ámbito de los recursos humanos en el gobierno, proviene de la tradición europea donde se utiliza el concepto de *modelo* para definir la forma de organización de los recursos humanos en las

¹² Ídem. p. 8

administraciones públicas, cada época o periodo, adopta, asume, mantiene, modifica o transforma las características que corresponden a un modelo determinado. En el caso de España predominan dos modelos. Se trata del ABIERTO (o sistema de empleo) y CERRADO (o sistema de carrera). Para abordar la caracterización con más claridad se anticipa los conceptos que expone el maestro PARADA en la definición de cada uno de estos modelos¹³“*Un sistema abierto se funda, pues, como en las empresas privadas occidentales, en un inventario muy preciso de los puestos de trabajo. El reclutamiento del personal se hace al ritmo de las necesidades y la selección y los nombramientos se hacen para un puesto de trabajo concreto...Por el contrario, el sistema cerrado de carrera o sistema de función pública propiamente dicho, parte de la base de que el servicio a la Administración exige una formación diferenciada y más completa o diversa de la que proporciona el sistema educativo general*”

1.4.1. Modelo cerrado

El nacimiento de estos modelos está ligado a la historia constitucional del siglo XIX. Su origen fue parte de los esfuerzos por transformar el antiguo régimen donde el empleado público era servidor de la Corona. Esta medida buscaba proyectar la energía humana hacia los fines del nuevo paradigma político.

El ejemplo clásico del modelo cerrado lo muestra el caso de Francia que, al igual que otras instituciones que sirvieron de ejemplo para el constitucionalismo moderno, creó la Función Pública Francesa. Este proceso se dio en la etapa de Napoleón cuando él intentó utilizar las herramientas de organización de un ejército para crear un orden de ciudadanos, distinto al militar o eclesiástico, que sirviera para la consolidación de las nuevas instituciones. Para destacar la influencia de este personaje en la confección del modelo me parece oportuna una cita que PARADA¹⁴ nos ofrece, sobre las palabras de Napoleón ante el

¹³ PARADA, RAMÓN *Derecho Administrativo*, Ob. Cit. P. 331

¹⁴ PARADA RAMÓN, *Derecho Administrativo*. Ob. Cit. P 336 y *La degeneración del modelo de función pública* en la Revista de Administración Pública Número 150 Septiembre –diciembre 1999, p 420

Consejo de Estado Francés “*Yo deseo – decía- constituer en Francia el Orden civil. Hasta el momento no existen en el mundo más que dos poderes: el militar y el eclesiástico. El incentivo de un gran poder y de una gran consideración eliminará esta antipatía filosófica que, en ciertos países, aleja a los más acomodados de los puestos públicos y entrega al Gobierno a los imbéciles y a los intrigantes...Es necesario imitar en el Cuerpo de profesores la clasificación de los grados militares...Yo quiero sobre todo una Corporación porque una Corporación no muere nunca...Una Corporación que no tenga otra ambición que ser útil y otro interés que el interés público. Es necesario que este cuerpo tenga privilegios y que no sea demasiado dependiente de los Ministros ni del Emperador.*”

El éxito de los resultados militares motivó la intención de asimilar sus estrategias en la organización civil, por medio de un núcleo de organización por materias, con una estricta jerarquía, una ideología de unidad y objetivos comunes, en suma una división orgánica para mayor control, a este sistema se le llamó Cuerpo o Corporación. La organización política del Estado francés era fuertemente centralizada y es la pista idónea para que circule por toda la organización administrativa el modelo sostenido por dos pilares:

a) *El sistema de carrera* representa la posibilidad de una alternativa de vida profesional al servicio del gobierno. Implica un sistema de acceso y escala a través de la jerarquía, se accede a la carrera de acuerdo a la preparación o perfil profesional que podrá desarrollarse progresivamente. Hay una vinculación entre la permanencia y la profesionalización para lograr escalar al interior de un Cuerpo.

b) La *organización en cuerpos*, es la forma de organización interna por medio de la cual se agrupan los funcionarios por una misma materia y un estatuto propio. RAMON PARADA le ha denominado a este modelo CORPORATIVISMO DE SERVICIO ¹⁵ y define al cuerpo como la columna central, “*idea organizativa de extraordinaria eficacia... ente no personificado intermediario entre el Estado y el funcionario se le responsabiliza de manera permanente del funcionamiento de cada servicio público. A cada servicio público se adscribe un cuerpo. Sociológicamente, el funcionario no es considerado directamente miembro, en*

¹⁵ IDEM, *La degeneración del modelo de función pública*. RAP. p 421.

general, del estado, sino básicamente miembro de un grupo en el que se ingresa y en el que se agrupa con otros de la misma formación.”

El Consejo de Estado Francés estableció principios y reglamentos para cada cuerpo pero, en esa época, no se habló de estatuto tal y como ahora se conoce.

Este dato histórico muestra el origen de la figura de la carrera administrativa, que se ha ido insertando en el derecho administrativo como una forma de organización de los servidores públicos que logre impactar en el cumplimiento de los cometidos de la administración, carrera que es uno de los elementos del sistema del servicio profesional, tema central de la tesis.

1.4.2. Modelo abierto

El modelo abierto toma como base la experiencia de la dinámica de trabajo de la empresa privada, su esencia es la individualización y desglose de las actividades, que implica que cada uno de los puestos, están directamente relacionados con objetivos de la empresa, por tanto el empleo se cubre atendiendo a las necesidades concretas de la productividad. En consecuencia el perfil del aspirante se define con las características que se desprenden de la definición del puesto. Se le ha denominado también sistema de empleo, que se *“orienta hacia un tipo de relación laboral y vínculo jurídico del ocupante del puesto con la administración de tipo contractual,”*¹⁶ en el que prevalece la facultad discrecional en el nombramiento y remoción.

El ejemplo clásico del modelo abierto se dio en Estados Unidos de Norteamérica. Su proceso de construcción nacional – mediante la declaración de independencia así como con la elaboración de su constitución – fue acorde al condicionamiento político así como a las ideas liberales que desdeñaron elementos como el centralismo, la monarquía o el asentamiento de

¹⁶ LLORETE MARQUEZ, JESÚS Y POLO VILLAR, CESAR. *El entorno de la nueva gestión pública del personal en España* en *Administraciones Públicas Españolas*. Coordinado por CRESPO GONZALEZ, JORGE Y PASTOR ALBALADEJO GEMA. Editorial Mc Graw Hill Madrid 2002, p 285

poderes anti democráticos. En el modelo estadounidense prevaleció la idea de libertad del individuo y transitó de la empresa al gobierno; en él se definió un modelo que, además de la descripción puntual del puesto, implica la posibilidad de la destitución discrecional, lo que trajo consigo que el modelo abierto o de empleo en muchos casos derivara en el llamado sistema de botín. Este caso muestra que el contexto político es un factor que nos puede ayudar a entender la decisión de optar por un determinado modelo.

Para mejor comprensión retomo una cita de SANCHEZ MORON donde presenta algunos datos históricos que definen esta otra forma de acceso y presencia de los recursos humanos en la administración pública. *“...a partir de 1826, el asentamiento del bipartidismo y de la alternancia política, la aceptación mayoritaria del igualitarismo democrático presente en la obra de T. JEFFERSON y la exigencia de que los funcionarios respondieran periódicamente de su gestión , que impuso la Tenure of Office Act (que facilitaba su destitución) desembocaron en el más puro Spoils System. Es decir, los cargos públicos se consideraban un botín del partido vencedor en las elecciones, a repartir entre sus afines”*¹⁷

Estos dos conceptos, el modelo abierto y el llamado sistema de botín, pueden ser aplicados en la evolución histórica de la forma de selección de los servidores públicos en México y al mismo tiempo representan el conjunto de condicionamientos que es necesario desterrar a través de un nuevo sistema basado más en la ley que en la política.

2. CONCEPTO LEGAL DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

2.1. Servicio civil y sistema

El objeto de estudio de esta tesis es la selección y la profesionalización en el sistema del servicio profesional de carrera por tanto requerimos de agregar al bagaje conceptual que nos permita un entendimiento más claro, tanto el concepto de servicio civil como de sistema.

¹⁷ SANCHEZ MORÓN, MIGUEL Ob. Cit. P 32

La más elemental definición de servicio civil se utilizó para distinguirlo de servicio militar, dos ámbitos legales y reglamentarios diferentes. Sin embargo el concepto de servicio civil en las últimas décadas denota no solo que se conforma con civiles sino bajo ciertos principios de organización. Se asume que el servicio civil es la organización de los recursos humanos de las administraciones públicas, bajo los principios de la capacidad, el mérito y la permanencia; es posible que con la simple oferta de la permanencia en el empleo para los trabajadores del gobierno se le otorgase el nombre de servicio civil, también a la política interna de capacitación se le llame profesionalización del servicio público, sin embargo la connotación de servicio civil exige ambos aspectos; sabemos que el ámbito de cada país, otorga condiciones que integran diversos tipos de servicio civil, con énfasis diversos, el de carrera o el de empleo; el servicio civil en parangón con los modelos de función pública, hay servicios civiles abiertos, también llamados de empleo en el que hay ingreso a cualquier nivel de la jerarquía administrativa, o cerrados conocidos además con el nombre de servicio civil de carrera donde el ingreso de nuevos funcionarios por regla solo inicia en la base de la estructura jerárquica, el acceso a niveles superiores es privativo de quienes están dentro. En consecuencia no es un modelo único, ni tampoco un solo tipo de servicio civil en cada país, se observan variantes en las experiencias parciales, en cualquier caso para efectos de este trabajo, entenderemos que el servicio civil tiene presupuestos básicos e ineludibles que son el marco jurídico para la organización de las personas que promueve la capacidad y los méritos para su acceso y selección.

En el mismo orden de ideas, pero con el ánimo de conjuntar la carrera y el servicio civil, los servicios civiles de carrera, se originaron a raíz de varios fenómenos, entre otros la separación de lo público y lo privado, la separación de lo político y lo administrativo el desarrollo de la responsabilidad individual, la estabilidad en el empleo y por supuesto la introducción de la selección sostenida en los principios de mérito e igualdad; en los países desarrollados se acuñaron bajo el modelo burocrático, también conocido como weberiano.

Consideremos entonces que el mínimo de elementos o presupuestos para considerar que en una administración pública cuentan con un servicio civil de carrera, por reducido que sea su ámbito de aplicación, por lo menos deberá contemplarse los siguientes procedimientos y acciones de gestión interna:

MÍNIMOS COMPONENTES PARA CONSIDERAR LA EXISTENCIA DE UN SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
• <i>Ingreso y promoción a través de concurso.</i>
• <i>Formación y capacitación permanente.</i>
• <i>Método de evaluación del desempeño.</i>
• <i>Marco normativo que defina las reglas del conjunto.</i>

Fuente: cuadro de elaboración propia.

En suma con estas características como mínimo indispensable estaremos ante un servicio civil de carrera que en México ha adoptado el nombre de servicio profesional de carrera.

La evolución de los servicios civiles o profesionales, en las democracias avanzadas o países que lo instauraron trajo consigo un conjunto de problemas o disfunciones que en síntesis de lo apuntado por ¹⁸ LONGO, se detectó que el exceso de uniformidad en el marco regulador impedía la capacidad de adaptación a los cambios y nuevos retos; la excesiva estandarización de procesos y prácticas, una extrema centralización de la dirección o gestión de este modelo de organización de los recursos humanos, sistemas de reclutamiento y selección complejos y lentos, dificultad para mover al personal, poca vinculación entre el desempeño del puesto y la retribución, la dirección basada en el paternalismo más que en la exigencia y el colectivismo degenero en cotos de poder. En la reforma ubicada en el contexto de la globalización se conoce como la etapa de la nueva gestión pública con la que se introducen los valores de flexibilidad, eficiencia y eficacia, en la era de la información provoca una fase más en la evolución de los servicios civiles de carrera, conformándose como sistema dentro de un marco de empleo público diverso o mixto.

¹⁸ LONGO, FRANCISCO. *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad* trabajo elaborado para el BID, en la Primera Reunión del Dialogo Regional de Política de Gestión y Transparencia. Washington 26 y 27 de abril de 2001. P 7.

En México hay ejemplos de servicio profesional en diferentes áreas específicas de la administración, sea por la naturaleza de la materia o la importancia del objetivo la experiencia que muestra la historia es parcial al conjunto de la administración pública, es hasta la esta etapa de las reformas hacia la gestión pública, donde se ubica el primer ejemplo mexicano que abarca a la administración pública centralizada.

Ahora bien, abra que agregar otra condición, que se sume a los componentes enumerados, la interrelación, coordinación o vinculación dependiente que transforme simples procedimientos en un sistema; es fundamental la coherencia del todo, para poder afirmar que se cuenta un servicio civil de carrera propio del siglo XXI. Por tanto, oportuno agregar a este recorrido conceptual, lo que se entiende por sistema, con el objeto de identificar la diferencia en el grado de complejidad de la organización de los recursos humanos, de simple organización de personas al establecimiento de un modelo con principios y objetivos previamente definidos, que comprende procesos interdependientes para llegar al producto final. Es como sistema de organización de recursos humanos donde se ubica el Sistema del Servicio Profesional de Carrera para la administración pública federal en México (SSPC, en adelante).

Sistema, conjunto de fases concatenadas y dependientes para lograr un fin común; se forma de varios elementos o fases, que están vinculados y son dependientes entre sí, aunque cada uno tiene su propia secuencia, objeto y resultado, que se armonizan con la finalidad de lograr un producto común, solo la suma de las partes conforma un sistema. El enfoque sistémico¹⁹ es una metodología para conocer, organizar y analizar un fenómeno, sus características elementales son la interrelación, la ordenación secuencial o jerárquica de sus partes, cada parte no es igual al todo, las fronteras o límites del sistema son solo una referencia para el análisis, fluctúan dando lugar a un grado de apertura para denominar a un sistema como abierto o cerrado, cada sistema tiene entradas (*inputs*), salidas (*outputs*) y ciclos de retroalimentación (*feedback*) tanto entre los componentes como todo el sistema, hay una tendencia a que las partes se controlen entre si buscando un equilibrio.

¹⁹ La propuesta del enfoque sistémico se ha atribuido a LUDWIG VON BERTALANFFY, para él la teoría general de sistemas debía constituirse en un mecanismo para identificar principios y leyes que pueden ser generalizados y conformar un modelo, sus componentes son un conjunto de elementos que guardan relaciones y mantienen al sistema directo o indirectamente unido cuyo comportamiento global persigue un objetivo único.

En el esfuerzo por introducir al servicio público un sistema que contenga una selección basada en los principios de capacidad y mérito, además de un procedimiento para el desarrollo profesional, se han presentado propuestas variadas respecto de los componentes que debe contener el sistema considerado idóneo.

Una de las propuestas que consideramos más completa, entendible y similar al esquema del sistema implementado en México, es la que planteo LONGO²⁰; el autor integra un modelo o guía de sistema con siete componentes vinculados:

PARTES DEL MODELO DEL SISTEMA PROPUESTO POR FRANCISCO LONGO	
DE PLANIFICACIÓN	Se refiere al estudio de las necesidades cuantitativas y cualitativas de corto, mediano y largo plazo, para confrontarlo con potencialidades internas y deducir acciones.
CONTAR CON UNA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	Trata del diseño de puestos y definición de perfiles.
GESTIÓN DEL EMPLEO	Son los procedimientos que definen el ingreso, movilidad y salida de las personas en la organización.
GESTIÓN DEL RENDIMIENTO	La idea es observar cuales son los mecanismos de motivación y rendimiento acorde a los objetivos y prioridades de la organización.
GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN	Es el análisis relativo a la política salarial y de compensaciones, que conocemos con el nombre de retribuciones.
GESTIÓN DEL DESARROLLO	Comporta la promoción y carrera, el aprendizaje individual y colectivo. Conlleva la definición de una carrera basada en la capacidad y permanente actualización.
GESTIÓN DE LAS RELACIONES	Se denomina también clima laboral, relaciones laborales o políticas sociales y se refiere a las relaciones que se

²⁰ LONGO, FRANCISCO. *Diagnostico institucional de los sistemas de servicio civil*. Banco Interamericano de Desarrollo. Dialogo Regional de Políticas Públicas. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Barcelona. Abril, 2001. P 15 y 16. Una de las intenciones de esta investigación es identificar la línea de producción de las ideas que proviene de organismos internacionales, ideas que logran permear en las instancias de decisión política, como parlamentos y gobiernos para generar cambios, y en este caso concreto instaurar el sistema de servicio civil. En consecuencia en el apartado correspondiente al contexto externo se amplía la información de algunos los documentos clave para detectar esta influencia. Uno de ellos es el que se cita.

HUMANAS Y SOCIALES	establecen entre la organización y sus empleados, prácticas tendientes a construir una comunidad de intereses.
---------------------------	--

Fuente: cuadro de elaboración propia con información del autor Francisco Longo.

Ahora bien, modelos como este solo son una referencia, y como se dijo anteriormente en cada país de acuerdo a su contexto y voluntad política se van conformando experiencias-modelo que permiten introducir un servicio profesional de carrera, con diferente grado de complejidad tanto por sus componentes como modalidades que pueden adoptar.

Las variantes que resultan de la suma y ámbito de los componentes de un sistema nos permiten proponer la siguiente clasificación:

De acuerdo *al ámbito* de la administración pública, existen varios tipos de sistemas:

- *Universales* comprenden todas las formas de organización de una administración pública determinada.
- *Parciales* se ubican en solo una parte de la administración pública.

Por el *sector* de cargos la administración pública que abarcan:

- *General*, son aquellos que comprenden todas las categorías o tipos de puesto, por ejemplo sería el caso cuando empleados de confianza y de base pudieran ingresar al mismo sistema de servicio profesional de carrera.
- *Localizado*, cuando solo se refiere a unas categorías o tipos de puesto, que por su naturaleza resultan claves para los objetivos de la administración, en este tipo se ubica el SSPC que abarca 5 rangos de nivel directivo.

Por el *nivel* de gobierno:

- Federales.
- Estatales.
- Municipales.

- Coordinados.

Por los *componentes* del sistema:

- *De profesionalización* es cuando el sistema es simple y se enfatiza una de sus partes en este caso el mérito para el ingreso y la promoción, sostenida en la capacitación y profesionalización.
- *De permanencia* este tipo de sistemas anteceden a los actuales y se concentran en lograr la permanencia de los servidores públicos ya sea por antigüedad, resultados o cursos de capacitación, pero el objetivo central está directamente encaminado a lograr la estabilidad en el empleo.
- *Complejo*, son aquellos donde el sistema contempla la mayoría de los elementos que integra el modelo LONGO, planeación institucional, sistema de selección e ingreso por mérito, profesionalización permanente, evaluación por resultados y gestión de las relaciones humanas tendiente al compromiso con los fines públicos y trabajo en equipo.

La experiencia de México reporta la existencia de siete ejemplos de servicio profesional parciales o sectoriales y un sistema complejo que es en el que se centra esta investigación, el SSPC.

2.2. Concepto de servicio profesional de carrera

En consecuencia, el concepto de la experiencia mexicana que analizamos contiene cuatro factores fundamentales que se han incorporado en distintas etapas, en la actualidad forman parte del marco jurídico vigente:

- Una forma de organización de recursos humanos de la administración pública.
- Considerado como un servicio civil sostenido en la capacidad y mérito.
- Contiene a la carrera administrativa de algunos servidores públicos.

- Esta organizado como un sistema.

De una revisión de las ideas de autores que abordan a los servicios profesionales de carrera se han seleccionado algunos conceptos cuyo eje común es considerar a esta organización de acuerdo con el enfoque sistémico, además de la definición que ofrece la Ley de la materia y una propia.

CONCEPTOS DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA (SPC)	
AUTOR	CONCEPTO
MAURICIO DESSAUGE LAGUNA²¹	<i>“Los servicios profesionales son instituciones político-administrativas...Son también sistemas de recursos humanos... y son “paquetes” de objetivos decisiones, acciones, programas y herramientas que los gobiernos diseñan y ponen en parcha para alcanzar una función pública, capaz imparcial, meritocratica.”.</i>
JOSE LUIS MENDEZ²²	<i>“Sistemas que regulan la entrada y promoción de los o funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales. Incluye también pos principios de seguridad laboral y de igual nivel o función, igual categoría y salario”.</i>
RAFAEL MARTINEZ PUON²³	<i>“Es el sistema que le brinda a los servidores públicos a través ce reglas formales e informales estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente que tiende a la materialización de una cartera administrativa con el propósito de que la administración cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial”.</i>

²¹ SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA. Revista. VOL. IV. NUM. 7 MEXICO 2007. *De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles*. Pp. 164.166

²²MENDEZ, JOSE LUIS, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. Compilador. EL COLEGIO DE MEXICO. México 2000. *La profesionalización del Estado Mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?* P.482

²³ MARTINEZ PUON, RAFAEL. *Servicio profesional de carrera ¿para qué?* Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. Miguel Ángel Porrea editor. México 2005. P 62

JUAN PABLO GUERERO²⁴	<i>“Es un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división en una unidad administrativa...las reglas de la entrada y de la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil”.</i>
RICARDO UVALLE BERRONES²⁵	<i>“El conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el mercado de trabajo de los servidores públicos, considerando su ingreso, permanencia y ascensos con base en méritos y desempeño; sus deberes y obligaciones: así como las condiciones y elementos para su separación”</i>
FRANCISCO LONGO²⁶	<i>“Sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada...incorpora arreglos institucionales, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales.”</i>
LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL	<i>ART. 2 El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad.</i>
PERSONAL	<i>El servicio profesional de carrera es una de las formas legales en que la Administración Pública organiza y gestiona recursos humanos con el objeto de garantizar una actuación profesional y eficiente para el logro del interés general.</i>

Fuente: elaboración propia con conceptos de varios autores

²⁴ GUERRERO, JOSE PABLO *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas A. C., septiembre 2000, p.9

²⁵ UVALLE BERRONES, RICARDO. *Institucionalidad y Profesionalización del servicio público en México/ Restos y perspectivas*. Editorial Plaza y Valdés. México 2000. P 26.

²⁶ LONGO, FRANCISCO, *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Banco Interamericano de Desarrollo. Barcelona, abril. 2002 p. 7

En suma nuestro objeto de estudio es un servicio civil de carrera organizado jurídicamente como un sistema, denominado el sistema del servicio profesional de carrera (SSPC).

3. SELECCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

3.1. Selección y nombramiento

De los componentes de un sistema de profesionalización como el SSPC se han elegido dos: *la selección y la profesionalización*; por considerar que son los ejes sobre los que giran y se vinculan los demás. La selección y profesionalización han sido parte fundamental desde el esquema weberiano que no logro consolidarse en México por tanto es vigente el interés por incorporar la profesionalización en la gestión diaria de los servidores públicos.

Desde una definición simple se dice que la selección es un acto con el objeto de “*elegir a una o varias personas o cosas de entre otras, separándolas de ellas y prefiriéndolas*”²⁷ dado que nuestro caso se trata de selección de personas, entonces la acción de elegir obliga a separar a unas personas de otras de acuerdo a determinadas características. La definición de estas características puede depender de la ley o de la voluntad de quien selecciona. Esta es la diferencia fundamental entre un modelo o sistema de empleo público u otro, la selección en México ha transitado de la discrecionalidad a la sujeción de un procedimiento determinado en la ley.

La selección dentro del SSPC, es un procedimiento legalmente pormenorizado para identificar conocimientos, capacidad habilidades y experiencia de las personas que aspiran a ocupar una plaza del sistema, con el propósito de garantizar el acceso a los más aptos para el desempeño del puesto.

En México no obstante las experiencias parciales de servicio profesional, ha prevalecido la selección discrecional, aunque la evolución del empleo público, reporta que

²⁷ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. Vigésima primera edición, Tomo II, Madrid 1992, p 1858.

la selección se transforma en una acción con implicaciones jurídicas y administrativas. Desde el punto de vista jurídico es indispensable apegarse a un procedimiento previamente establecido en una ley y ejecutado por autoridad competente. Administrativamente importa incorporar a una persona específica que posee conocimientos y habilidades para obtener resultados en una tarea concreta dentro del gobierno.

Cuando el acto de seleccionar a una persona depende solo del criterio discrecional de quien tiene la facultad de nombrar, la selección es vulnerable y se torna un mecanismo de carácter político ya que trae consigo la posibilidad de vincular las relaciones de poder de partidos y grupos políticos con la organización y funcionamiento de administración, todo a través de esta forma de seleccionar. Pero, en el momento que hay una ley que define el acto de seleccionar a una persona a partir de principios como el de capacidad y mérito estamos ante una nueva etapa en la evolución del derecho administrativo, esta sería la evolución de un sistema de botín hacia un servicio público profesional determinado jurídicamente.

Desde el punto de vista de la llamada Gestión Estratégica de Recursos Humanos, (GERH, en adelante) que aunque forma parte de la Gestión Pública, su visión proviene de la empresa privada, el análisis de la selección parte del reconocimiento de la diversidad de tipos de empleo; no hay una sola forma, por el contrario habrá un tipo de empleo acorde a los fines de la empresa, a las capacidades de los aspirantes o especialistas en el mercado. Cada tipo de empleo obedece condiciones distintas, como los intereses de la empresa, el perfil de los empleados, la posibilidad de *conservarlos* es decir la permanencia en el empleo, en suma “*el valor estratégico de los empleados depende del valor e de las actividades a desarrollar*”.²⁸ En la GERH la selección guarda una relación directa con el perfil y puesto, como ejemplo se plantean cuatro modos de empleo:

Capital humano de desarrollo interno es el que puede generar valor a la empresa, por ser único, no se encuentra en el mercado, luego entonces, si es rentable la inversión en formación y desarrollo, su reclutamiento y selección es interna y dependen de los estándares resultado de la formación, el compromiso (permanencia) es de largo plazo, y pueden participar en ámbitos de decisión.

²⁸ VALLE CABRERA. Ob. Cit. P 75.

Recurso valorable pero que se encuentra en el mercado. Sus habilidades no son únicas, no se recomienda invertir en formación, no hay compromiso y pueden ser adquiridos externamente, es decir el reclutamiento es de fuera, y la selección será en función de sus habilidades, el compromiso puede buscarse *full time* para generar lealtad.

Recurso de habilidades genéricas, hay un amplio mercado por tanto será adquirido conforme a la oferta y la demanda, es un riesgo la formación y el compromiso, el régimen es contractual basado en una transacción, los mejores a menor costo.

Su especialidad es única, pero si hay en el mercado, por lo tanto la recomendación es no invertir en formación y no arriesgar en compromiso de largo plazo, en consecuencia la selección se transforma en contratación externa, generalmente a firmas que garanticen resultados.

Con lo anterior queda claro, que desde esta óptica los sistemas de selección tienden a ser heterogéneos, dependen de la relación costo-beneficio. A diferencia de la empresa privada, en el ámbito de la administración pública, la selección de personas para el servicio público depende de las normas jurídicas, que definen tanto a la autoridad competente, como los requisitos y el procedimiento de la selección. Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM en adelante) no hace referencia al término “*selección*” sino que aun utiliza la palabra *designación* que denota discrecionalidad propia del sistema de botín, para elegir a la persona que ocupara una plaza en la administración pública, no obstante ésta “*designación*”, se establece vinculada a la capacidad de los aspirantes, así en la fracción VII del APARTADO B del artículo 123 de la CPEUM, decreta que “*la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.*” párrafo que debió haberse reformado junto o paralelamente a la promulgación de la LSPC; en parte sirve de fundamento al sistema que ahora existe, lo cierto es que fue letra muerta durante varias décadas y sigue siendo por lo que respecta a las escuelas de administración pública.

En gran parte de la historia jurídica de México, en particular como tema del derecho administrativo, la determinación de quien puede acceder al servicio público se ubica en la

facultad de nombramiento y los posibles requisitos que la autoridad competente tiene como límite para el ejercicio de la misma, por ello es necesario recurrir al tema del nombramiento que nos reporta las condiciones a cubrir como una forma de selección. Recuérdese que en lugar de los sistemas de selección para el ingreso de países europeos, en México, ha prevalecido la discrecionalidad para llegar al nombramiento, que es entendido como el acto jurídico mediante el cual se define a la persona. Luego entonces la selección forma parte del acto volitivo de la autoridad que tiene la facultad de nombrar, con la única limitante de los requisitos, además de dar seguimiento a una secuela o trámite para cumplimentar el acto de nombrar. De ahí el interés por el concepto y elementos del nombramiento.

Debido a que aún predomina en la disciplina del derecho administrativo el tema de la facultad de nombramiento, sobre el de la selección; el nombramiento figura como elemento inicial para entender a la actividad administrativa que corresponde al poder ejecutivo; Existe el nombramiento libre y condicionado. El primero no requiere para que surta efectos legales de la participación de otra autoridad, solo la manifestación de voluntad del poder ejecutivo para asignar a una persona, que cumpla los requisitos generales, al cargo específico. Salvo el caso del nombramiento condicionado, que es aquel que requiere de la intervención de otra autoridad para que se perfeccione como acto jurídico, sin embargo este tipo de nombramientos aun no cuentan con un conjunto de fases predeterminadas y especiales para verificar la capacidad y el mérito, aunque de cualquier forma son el primer límite a la voluntad absoluta del poder ejecutivo.

3.2. Requisitos jurídicos para el nombramiento

En la CPEUM, no se contempla un precepto que defina o caracterice el modo de actuar de los servidores públicos, tampoco existe una disposición específica que refiera a los requisitos generales y para todo servidor público; lo que sí establece la Carta Magna de México es la libertad de trabajo en general – artículo 5to- , así como la prerrogativa, en el sentido de un derecho, de todo ciudadano, previsto en el artículo 35 que establece los derechos ciudadanos, entre los que la fracción II hace referencia de la siguiente manera: “

...II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”; de este párrafo se desprende el derecho que todos los ciudadanos tienen a la posibilidad de ser nombrado; la Constitución prevé los requisitos para cargos de elección popular o magistrados de la Suprema Corte de la Nación. Pero en relación al ámbito administrativo el artículo 91 de la CPEUM se refiere escuetamente a los requisitos para ser Secretario de Estado y menciona “*ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos*”. Ha sido en el campo de la academia donde se analizan los requisitos, por ejemplo ACOSTA ROMERO²⁹ clasifica y propone los requisitos para ingresar al servicio de la administración pública en México en jurídicos, morales y físicos:

- *Jurídicos*: los que establece la norma: la capacidad, definida desde el punto de vista del derecho civil como el pleno ejercicio de los derechos políticos y civiles; ser mexicano, por nacimiento o nacionalización, incluye a los extranjeros como un caso extraordinario. Respecto de la edad refiere la establecida para cada cargo de elección popular pero no hay una determinación general en la Constitución, ni tampoco la propone el autor citado, para la generalidad de los servidores públicos, por tanto podríamos deducir que como mínimo será la mayoría de edad prevista en el artículo 34 Constitucional que refiere la categoría de ciudadanos a los mexicanos que hubieren cumplido los 18 años y tengan un modo honesto de vivir. No haber sido condenado por delito culpable que amerite pena corporal o estar procesado, por dicho delito en el momento del nombramiento; no pertenecer al Estado Eclesiástico; tener residencia anterior al cargo en el lugar donde desempeñe sus funciones; Requisitos de carácter profesional: no ocupar un puesto incompatible, incluye por horario y la capacidad técnica; así de rápido y simple se planteó en las aulas la potencialidad cognoscitiva y pericial de los aspirantes.

- *Requisitos morales*: buena conducta y honestidad.
- *Requisitos físicos*, pasar un examen para presentar excelentes condiciones físicas y psíquicas.

²⁹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México 1981, Pp. 674 y 675.

Es hasta la introducción de sistemas de servicio civil cuando la selección se regula vinculada a la capacidad y merito, imprimiendo un giro en la forma tradicional de nombramiento.

Desde el concepto de nombramiento, podemos explicarnos el proceso de evolución que inicia con la equiparación entre la selección y el nombramiento, cuando son lo mismo, se desarrolla en el mismo momento y por la misma persona, el cambio se presenta cuando el acto de elegir se sostiene en la capacidad y el mérito, pero sobre todo cuando se cuenta con un procedimiento legalmente definido para comprobar dichas condiciones; luego entonces se puede afirmar la existencia de una selección tendiente a un servicio público profesional. Gradualmente esta evolución se torna más compleja, otro cambio es cuando la identificación de la capacidad y merito se somete a concurso. Finalmente en el momento que esta forma de selección recae en órganos técnicos, independientes dotados de facultad para elegir, luego entonces estamos ante el procedimiento de selección que forma parte de un sistema de profesionalización, en este grado el acto de nombramiento se transforma en una mera formalidad. De esta manera la selección y el nombramiento son temas y procedimientos separados.

Elementos de la selección en un sistema de profesionalización de carrera	
1.	Procedimiento legal previo para comprobar la capacidad y merito.
2.	Procedimiento aplicado por un órgano distinto al que nombra, con capacidad técnica, imparcial y cuenta con cierto grado de autonomía.
3.	La obligación de quien está facultado para nombrar de respetar las decisiones del órgano de selección.

Fuente: elaboración propia.

Amén de que en el apartado correspondiente al procedimiento de selección sea retomado este aspecto, es importante anotar que hay sistemas que el objetivo de la selección se cumple al determinar un número de personas seleccionadas, cuya lista pasa a formar el

campo de decisión de la autoridad que legalmente nombra, es decir no nombra libremente, sino de un número de personas previamente seleccionadas por un órgano técnico de selección. A este tipo, le llamaremos *selección mancomunada*.

4. PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4.1. El conocimiento y los servidores públicos

En todo tipo de organización el conocimiento juega un papel trascendental, el gobierno no está fuera de esta premisa, el conocimiento es fuente de ventajas, competitividad y funcionalidad para el cumplimiento de objetivos. Las tecnologías de la información han modificado las formas e intensidad del flujo de datos favoreciendo la obtención del conocimiento.³⁰ La selección basada en la capacidad y el mérito busca a la persona idónea y una de las cualidades para elegir es precisamente el conocimiento que posea y pueda ser útil a la organización.

Especialmente en esta etapa de globalización y gestión pública el conocimiento es un valor que se considera necesario en cualquier ámbito de la sociedad, obligatorio para cualquier gobierno que adopte las premisas de este paradigma. Aunque no siempre fue así³¹ cotidianamente se hacen esfuerzos para que el conocimiento sea el fundamento principal que dirija y opere a la administración pública.

La denominación que ha recibido la acción gubernamental para propiciar y fomentar el conocimiento de los servidores públicos es variada, va desde capacitación, adiestramiento, formación, profesionalización y perfeccionamiento. El uso del término profesionalización

³⁰ El conocimiento es la fuente para la organización y la organización se desarrolla conforme a ese conocimiento. La búsqueda de la calidad se sostiene en que el aprendizaje es esencial para el éxito. La gerencia debe buscar lo global de una organización y contar con personal que tenga una visión compartida y el conocimiento necesario para incorporarse al todo.

³¹ Una referencia que encontramos en el libro de PARADA, nos recuerda que el conocimiento no siempre tuvo el lugar que ahora ocupa como clave para la realización de los objetivos de la administración: PARADA cita, la famosa frase del presidente Jackson: “*los trabajos confiados a los agentes del Estado son tan fáciles que todo hombre inteligente puede adaptarse a ellos sin demora*” PARADA califica a tal pensamiento como “*ingenua creencia en la innecesidad de formación específica para el desempeño de funciones públicas*” PARADA, RAMON *La degeneración del modelo de función pública* en la Revista de Administración Pública. Numero 150 Septiembre –diciembre 1999 PP. 417.

ha proliferado en estudios relativos al sistema de empleo basado en el mérito y capacidad, así se habla del modelo profesional, servicio profesional, la profesionalización de la función pública, entre otras. El manejo de los términos adquiere significados diversos de acuerdo a la norma, programa o sistema, por tanto una definición precisa está ligada a la circunstancia concreta de la administración pública en estudio. Para hablar de la acción de conocer el término más común es el de *capacitación*, que se entiende como el proceso educativo en el que se utiliza un método sistemático a través del cual el personal obtiene conocimientos y habilidades relacionadas con su tarea laboral. El *adiestramiento* es la enseñanza para el manejo de herramientas de trabajo, por eso se ha relacionado con los trabajado manual, sin embargo, otros perfiles de puesto también requieren información y practica guiada para el conocimiento de máquinas útiles en su tarea cotidiana, sin que sean precisamente trabajadores manuales; la capacitación se dirigió a trabajadores calificados, técnicos y supervisores, encargados de tareas que requieren de mayor especialización, la *profesionalización* para los mandos directivo y el perfeccionamiento se trata de aquel personal cuya labor exige constante actualización. Esta forma de conceptualizar las posibles variantes, está ligada al nivel jerárquico, objetivos y etapa de la capacitación.

La capacitación ha estado presente en la historia del quehacer de la administración pública, la diferencia entre la capacitación anterior a los años 80 en México, es que antes era una capacitación general para el trabajo, cursos de inducción y el adiestramiento para el manejo de herramientas, ahora es dirigida para fortalecer las competencias definidas conforme al perfil del puesto.

En el año de 1970 se reformo la Ley Federal del Trabajo e incluyo la obligación para las empresas de la capacitación y adiestramiento de sus empleados así como incentivar a través de becas para la realización de estudios técnicos. Por lo que corresponde a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE, en adelante) la fracción VI, inciso f) del artículo 43 que contiene las obligaciones de los titulares de la administración pública, ordena “*el establecimiento de escuelas de administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud*

profesional”. En el artículo 44 relativo a las obligaciones de los trabajadores, la fracción III dispone: “*asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia*”

En consecuencia, clasificamos al *conocimiento en la administración*:

Por su *objetivo*, se divide en conocimientos *generales* y conocimientos *especiales*. Los conocimientos generales serán dirigidos a todo tipo de empleado, contiene la información respecto de la organización o dependencia, generalmente se refiere a las normas, derechos y obligaciones. Los conocimientos especiales provienen de las habilidades y conocimientos que contiene el perfil del puesto que se ocupara.

Por la *etapa*, se divide en:

- *previos*, para determinar la selección e ingreso;
- *iniciales* para la adaptación al entorno laboral;
- *permanentes* para la actualización.

En los conocimientos previos se contiene a la educación formal que puede estar definida en los requisitos y perfil del puesto, en todo caso es una capacitación que se adquiere antes del ingreso, que otorga un grado y una calificación a la persona aspirante, es la profesión formalmente acreditada, además de los conocimientos que pueden suponerse se derivan de la experiencia anterior en el ejercicio de la profesión; Los conocimientos iniciales son aquellos cuyo objetivo es la adaptación a la organización y se equiparan a los conocimientos generales cuya variante dependerá de cada unidad administrativa; los permanentes serán aquellos que dependen de la institución para la innovación y en caso de un sistema de carrera, para determinar el desarrollo a través de la promoción.

Por *nivel educativo*: se divide en cursos, diplomados y especialidades.

Por la *institución* que lo imparte: *interna* y *externa*.

En nuestro país, a pesar de la norma, la profesionalización y capacitación depende mayormente de instituciones externas, la historia muestra que se optó por no integrar orgánicamente a una institución educativa especial para los servidores públicos, al exterior se

gestiona a través de convenios o contratos, al interior esporádicamente hay unidades o institutos para atender aspectos específicos y parciales en la administración.

Por el *tipo* de conocimiento: formación humana, clima laboral, técnicos y científicos.

En cualquier caso juegan un papel importante las instituciones educativas externas, y la capacidad de gestión de la organización para mantener, especializar y profundizar los conocimientos del personal que la conforma.

4.2. El carácter profesional del servicio público

El carácter profesional denota la intención de una persona de especializarse adquiriendo un conjunto de conocimientos y habilidades con las que desarrolla una actividad cotidiana de la que puede depender el ingreso económico para la subsistencia y realización personal. En el ámbito de la administración pública la palabra profesional está vinculada a los esfuerzos en distinta época y de diversa magnitud por lograr una operación con mejores resultados. A partir de las reformas de segunda generación, de los años 80s, se observa una proliferación de estudios y propuestas que colocan a la profesionalización en el centro de las transformaciones para lograr un gobierno eficiente y eficaz.

Identificamos dos vertientes de la profesionalización al interior de la administración pública, la primera, como estrategia general de recursos humanos, y la segunda como parte de un sistema de servicio profesional de carrera. En este último caso, se coloca a la profesionalización como uno de los ejes que comparte el procedimiento del sistema con otros factores de igual importancia. Dicho de otra forma, no hay que confundir profesionalización con carrera o con sistema de carrera, podríamos afirmar que todo sistema de carrera contiene profesionalización pero no toda profesionalización está inserta en un sistema de carrera, esta aclaración no es inútil, frecuentemente se ofrecen definiciones de profesionalización que suponen características propias de un sistema.³² Además se utilizara

³² Un ejemplo en el texto de UBALLE BERRONES, RICARDO, *Institucionalidad y Profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. Edición de UNAM- Plaza y Valdés. México. 2000 “*La profesionalización se caracteriza por la permanencia de los cuadros del gobierno y la administración pública en*

el término capacitación para referirse a los programas de cursos específicos implementados al interior de la administración, tendientes a lograr la profesionalización.

La profesionalización representa la capacidad que tienen las organizaciones para lograr que su personal cuente con la posibilidad de adquirir y fortalecer los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño. Cuando de un sistema se trata, el vínculo más estrecho es con el modelo de acceso y sistemas de selección, que entre otros aspectos se sostienen en la capacidad y el mérito.

En cualquiera de las formas de clasificación, la capacitación y profesionalización están vinculadas con las instituciones de docencia e investigación que abordan el tema de la administración pública como ciencia, técnica y práctica.

Es profesional de la administración pública quien que tiene estudios formales sobre la materia, estudios que en México se han impulsado por las instituciones educativas que aunque tienen un vínculo de supervisión con la administración pública no son parte orgánica de la misma. Hasta la fecha a pesar de la norma constitucional no se cuenta con una institución propia, programas y planes de estudio elaborados para satisfacer la demanda de perfiles determinados de administradores públicos, la fracción VII del Apartado B del artículo 123 de la CPEUM, ordena claramente: “*El Estado organizara escuelas de Administración Pública*” hasta la fecha aún no se tiene sin embargo se han estimulado instituciones que han mantenido una relación con los gobiernos. En ese sentido es oportuno ver la evolución de esas ofertas académicas, de instituciones públicas o privadas que en su plan de estudios desplieguen temáticas para adquirir conocimientos relativos al gobierno en acción³³; deslindamos de esta categoría al político, tanto porque en la historia de México

aquellas tareas que son de vital importancia para el conjunto de la sociedad.” P. 212. La profesionalización por sí sola no garantiza la permanencia, serían otras condicionantes que concatenadas podrían formar parte de un sistema de carrera o de servicio civil (que tampoco son sinónimos)

³³ Como se dijo el tema de la formación de los administradores públicos, en los años 80 fue de gran relevancia, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) estimuló diversos trabajos para identificar la potencialidad formadora en América Latina desde luego también con la intención de introducir el nuevo perfil de gerente publico adecuado a las reformas de segunda generación que son impulsadas como transformaciones para la región, en cualquier caso, como muestra se mencionan tres de los trabajos, uno se denominó “*Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*” a cargo de Bernardo Kliksberg y fue publicado por Fondo de Cultura Económica, en México 1983. Aunque no aborda la realidad de nuestro país, los casos de Colombia, Costa Rica Ecuador y Venezuela sirven para ir definiendo el perfil del administrador público ad hoc a la nueva gestión pública. De México destaca el estudio de JORGE

durante algún tiempo se confundió el perfil atribuyéndose a los políticos la capacidad “innata” de administrar, por tanto es preciso referirse no solo a instituciones formadoras sino a contenidos.

Habría que reconocer que los estudios sobre la profesionalización de los servidores públicos se han visto influenciados con el clásico estudio webereano³⁴ en el que se argumenta que todo funcionario moderno es un trabajador intelectual especializado con sentido de imparcialidad, se hace un deslinde entre político y administrador, el funcionario se distingue por su capacidad y conocimiento, mas es solo una de las partes de la concepción sistémica actual.

No es la intención profundizar en la disciplina de la administración pública, sino acercar aquellos datos que nos permitan ver como en nuestro país se va incorporando a la oferta de educación profesional el perfil del administrador público. Ante ello unas interrogantes: ¿cuál es el perfil del administrador público? ¿Cuáles son los perfiles profesionales que requiere la administración? ¿El administrador público, está destinado a dirigir? Dicho de otra forma, la profesionalización ¿se canaliza solo a los directivos en la administración? La enseñanza curricular sobre la administración pública en México, se insertó indirectamente, desde la ciencia jurídica con el Derecho Administrativo, fue por mucho tiempo que a través de las normas jurídicas se ha estudiado la estructura orgánica, competencia, procedimientos y relaciones de las administraciones públicas con los

BARENSTEIN, publicado como ensayo del Centro de Investigación y docencia económicas A.C. CIDE, denominado “*Los administradores en el sector público mexicano. Características de la demanda y del sistema universitario de formación*” México 1981; otro texto relevante *La formación profesional de Administradores Públicos en México* de OMAR GUERRERO, publicado en coedición con el Instituto de Administración Pública del Estado de México, pero auspiciado por CLAD, 1995. Otro esfuerzo es el libro de ENRIQUE CABRERO MENDOZA, *Del Administrador al Gerente Publico*, Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales. INAP. México 1975. Hace una comparación del perfil académico de un administrador público y de un gerente público y concluye que es necesario “*transitar de programas que buscan la formación de profesionales que ejecutan planes gubernamentales (visión tradicional del administrador público) a la formación de directivos o gerentes públicos que hacen de la capacidad emprendedora y de interlocución con agentes no gubernamentales la a función primordial del gobierno. Esto significa reorientar los programas de formación de una administración estatista a una autentica administración pública, sin que esto signifique dejar la formación técnico administrativa de lado, por el contrario, habrá que intensificarla pero con una orientación hacia la cogestión Estado –sociedad, superando así el enfoque normativo- piramidal que ha influido en la mayoría de los programas*” p. 79

³⁴ WEBER, MAX El Político y el científico. Colofón. 2008

particulares, en el siglo XIX y parte del XX, el perfil del licenciado en derecho se consideró idóneo para ser funcionario; un segundo perfil fue el de los contadores que también incluían dentro del currículo asignaturas vinculadas al derecho administrativo, de hecho un antecedente importante para la creación de escuelas específicas en administración pública, proviene de la Escuela de Comercio y Administración donde se ofertó el programa Perito Empleado de la Administración Pública, carrera de tres años, contenía las materias fiscal, mercantil y comercial, por tanto se focalizó a ciertas ramas de la administración. Paradójicamente fue un grupo de contadores egresados quienes formaron la Asociación de Contadores Públicos Fiscales que en 1924 incidirían para la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, con un claro énfasis en la contabilidad fiscal³⁵. Es hasta 1958³⁶, al interior de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, que se oferta el estudio *stricto sensu* de la administración pública, a partir de entonces otras instituciones públicas y privadas han hecho lo propio, pero con enfoques, contenidos y metodología diversa.

Las instituciones formadoras de administradores públicos, se clasifican desde tres enfoques, el de las escuelas de Contaduría y Administración, el de escuelas de Ciencias Políticas y Sociales y últimamente en las de gestión pública.³⁷

³⁵ GUERRERO, OMAR, *La formación profesional de Administradores Públicos en México*, publicado en coedición con el Instituto de Administración Pública del Estado de México y CLAD. 1995 P. 89

³⁶ ídem. Para complementar, el autor OMAR GUERRERO reconoce la aportación de LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, de quien dice, utilizó el esquema de la Universidad de Lovaina en Bélgica para el diseño de la licenciatura en ciencias administrativas, que nació en 1958, como Licenciatura en Ciencias Políticas Y Administración Pública.

³⁷ Gestión pública, es un término que se adopta para identificar un nuevo modelo de administración pública, que se caracteriza por introducir elementos de administración privada en el quehacer de las instituciones públicas, es propuesto como seguimiento a la reforma estructural; no obstante que el tema de la nueva gestión pública se profundiza en el siguiente capítulo, en el apartado de Influencia externa, para mejor claridad, los siguientes criterios: ENRIQUE CABRERO, menciona que es un término derivado de “*managament que se orienta a la atención de los problemas organizacionales en función de sus efectos sobre el entorno*” Del administrador al gerente público. INAP, México. 1995 p 112. Otro autor mexicano, OMAR GUERRERO crítico de esta visión, al referirse a la definición de gestión pública, señala: “*ha sido bautizado de manera diversa como paradigma posburocrático, gobierno empresarial y nuevo manejo público (new public management) ...es el modelo más representativo de la globalización y consiste en el prototipo de estandarización*” una síntesis de los rasgos que apunta, este autor son la orientación hacia los resultados, los objetivos de eficiencia, eficacia y calidad en los servicios; flexibilidad; la sustitución de la jerarquía por la gestión descentralizada, explorar diferentes formas de prestación de servicios, fijación de objetivos de productividad, clima de competitividad al interior del sector público Gerencia pública en la globalización. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2003, p 182. Para DIANA VICHER, la gestión pública es una estrategia del neoliberalismo para los países en desarrollo, “*es un tercer género de administración nacido de las relaciones comerciales, una gerencia catalítica que desde el*

Se suman los posgrados al esfuerzo de las licenciaturas. Respecto a los contenidos vale una de las conclusiones de la Primera Reunión de Escuelas y Facultades de Administración Pública en el año de 1980³⁸, como ejemplo de la evolución de esta área del conocimiento, se resaltaron como *“vicios académicos... Falsa especialización que incapacita al egresado para adecuarse a prácticas socialmente necesarias; división tajante e irracional entre el que enseña y el que aprende; métodos escolásticos y memorísticos que impiden la integración de teoría y práctica; diseños curriculares para llenar créditos académicos y no para el análisis objetivo de la realidad política y administrativa del Estado; división formal de planes que atomizan la realidad con cursos innecesarios; predominio de la docencia en detrimento de la investigación y la extensión.”*

Otro matiz en la evolución de las instituciones formadoras de administradores públicos son los contenidos de los programas académicos en materia de administración pública, la organización curricular, objetivos, métodos, materiales de estudio, en suma plan de estudios diversos dan por consecuencia resultados heterogéneos, con énfasis variados; que atienden a criterios institucionales o de grupo respecto de lo que debe ser el perfil de un administrador público pero generalmente sin el vínculo institucional y de contenido con los objetivos de la administración pública, incluso del ejercicio gubernamental en turno. Lo cual es comprensible, mas sin embargo no es lo deseable. En otras palabras hay una disociación entre universidades y programas y procedimientos de gobierno, obviamente esta condición no es privativa de la tarea de administrar sino de otros procesos y especialidades, donde aún no se ha logrado el nexo entre la acción de la administración pública y las instituciones educativas.

Mención aparte exige el Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP, en adelante) que a diferencia de la experiencia de España, no es una instancia de la

mercado intenta transformar a la administración pública para hacerla funcional al consumidor” y en síntesis describe las siguientes características: orientación al cliente, privatización, mercado interno, competencia entre las partes de la administración, enfoque empresarial gerencial para los servidores públicos, gerencia por objetivos y resultados, agenciación, nuevas instituciones con mayor autonomía, y reducción de costos. De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica. INAPEM, México. 2009. P 132. En cualquier caso, en México con la reforma constitucional de 1982 introduce progresivamente los elementos propios de este modelo, así mismo surgen nuevos programas académicos, reformas en los ya existentes y se publica una abundante literatura sobre el tema. Tema de nuestro interés por ser el marco que contiene al sistema de profesionalización que estudiamos.

³⁸ PALLAN FIGUEROA, CARLOS La enseñanza de la administración pública y el ejercicio profesional. En Revista PENSAMIENTO UNIVERSITARIO no. 52. UNAM. Junio 1982, p 9.

administración pública para la profesionalización de los servidores públicos. En México, su origen data de febrero de 1955, no es una instancia del gobierno, nace como asociación civil, sede de la sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, impulsado por funcionarios del gobierno en ese momento, los objetivos planteados desde entonces se centraron en el estudio de la administración y no en el derecho administrativo, fueron³⁹ los de agrupar los esfuerzos de las personas interesadas en el estudio, la investigación o práctica de la administración pública, promover el intercambio de información, el estudio, teoría y práctica de la administración, sugerir y promover el mejoramiento de las actividades administrativas, mediante la investigación de las oficinas de gobierno y recomendar técnicas y métodos administrativos, servir de órgano de información y consejo para los gobiernos, constituir un centro de divulgación de experiencias, fomentar el acercamiento entre el público y la administración, promover la inclusión de programas y materias en las universidades sobre temas de administración pública. La organización interna del INAP, se conforma por la asamblea general, el consejo directivo y los comités de trabajo. Desde su creación a pesar de etapas con un acercamiento estrecho con la presidencia de la república y secretarios de estado, no ha modificado su naturaleza jurídica de ser una asociación civil; si bien ha constituido un pilar en la formación de especialistas en administración pública, además de la producción de investigaciones sobre la problemática administrativa del gobierno, no puede considerarse como una de las “*escuelas de administración pública*” que ordena la fracción VII apartado B del artículo 123 de la CPEUM, ya que dicho mandato reza textualmente “*El Estado organizará escuelas de administración pública*” y esta prestigiada institución no es organizada por el estado por más que participen en ella servidores públicos.

Actualmente integra a la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental, al Centro de Consultoría en Administración Pública, al Centro de Mejora Institucional en Administración Pública y al Centro Virtual en Administración Pública y comparte con otras instituciones educativas la oferta de la formación, investigación y difusión de los tópicos de la ciencia y problemática de la administración pública. Los gobiernos tanto federales como estatales frecuentemente recurren a estas instituciones para la capacitación de los servidores

³⁹ Artículo 4 de los estatutos del INAP. Revista de Administración Pública No. 1, México 1956. P. 78

públicos, a través de convenios o contratación de servicios, en los que se incluye a personal dentro del SSPC. Baste un ejemplo para observar que la oferta educativa se diseña conforme a los cambios que se gestan para la administración pública, las acciones de profesionalización para la administración pública federal programadas en el año 2001, antes del inicio de vigencia de la LSPC, contemplaron los siguientes temas: gobernanza, gerencia pública, planeación estratégica, construcción de indicadores, normatividad para el control interno, reingeniería y mejora de procesos, normas de calidad el ISO 9000/2000, tecnología de informática, trabajo en equipo, ética y valores profesionales, códigos de ética y de conducta, cultura enfocada al usuario y actitudes de mejora.⁴⁰

4.3. El desarrollo profesional de carrera

Con la intención de avanzar y acercarnos al concepto de desarrollo profesional es preciso deslindar profesionalización de desarrollo profesional, el primero abordado anteriormente y el segundo se refiere a un procedimiento legalmente determinado que forma parte de un sistema de carrera para dar movilidad, ascenso y crecimiento a un servidor público.

En el ámbito de una carrera como servidor público la profesionalización guarda una connotación vinculada a un proceso de movimiento al interior de la administración pública que permita un desarrollo tanto en las percepciones como en la experiencia y responsabilidad.

Estos movimientos tienen como base no solo la capacitación o profesionalización entendida como la adquisición de conocimientos sino la valoración de los resultados objetivos en el puesto desde el cual se pretende un cambio. El desarrollo profesional entonces, es la trayectoria de la carrera que se hace posible en base al mérito y la capacidad.

⁴⁰ CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO Y CAMPERO CARDENAS GILDARDO. *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*. Revista de Administración Pública no. 110. INAP Ene-abril 2004. P 25 y 26

La trayectoria o desarrollo profesional dentro del sistema del servicio profesional de carrera de la administración pública centralizada que estudiamos es un procedimiento que será abordado en el capítulo IV de este trabajo.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA HISTORIA RECIENTE DE MÉXICO

SUMARIO: 1. CRONOLOGÍA DE PROYECTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS PARA LA INSTAURACIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO: 1.1. Cronología de antecedentes desde 1917 en México. 2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SERVICIO CIVIL PROFESIONAL: APARTADO B Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO: 2.1. La Constitución y la ley en México. 2.2. El apartado B del artículo 123 constitucional. 2.3. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. 3. INTENTOS PARA IMPLEMENTAR EL SERVICIO PROFESIONAL DESDE LA PLANEACIÓN. 3.1 En los años 80s, periodo del presidente de la República, Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988). 3.2. Los 90s, periodo del presidente Ernesto Zedillo. Intentos en el programa de modernización de la administración pública (PROMAP 1995-2000). 3.3. Impulso en el gobierno de Vicente Fox. 4. INTENTOS LEGISLATIVOS PREVIOS: 4.1. Iniciativa del senador Esteban Moctezuma Barragán. 4.2. Iniciativa del senador Carlos Rojas. 4.3. Iniciativa del Partido Acción Nacional. 4.4. Iniciativa de la diputada Magdalena Núñez. 5. DICTAMEN Y VIGENCIA DE LA INICIATIVA DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA VIGENTE. 6. INFLUENCIA EXTERNA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA. 6.1. Reuniones y acuerdos internacionales. 6.2. Globalización y reformas. 6.3. El soberano supranacional difuso. 6.4. Organismos internacionales. 6.5. Gestión pública Iberoamericana para el siglo XXI. 6.6. Documentos orientadores para el servicio profesional. 7. EXPERIENCIAS PARCIALES DE PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 7.1. Servicio exterior mexicano. 7.2. La carrera magisterial. 7.3. Instituto nacional de estadística, geografía e informática (INEGI). 7.4. Sistema de especialistas en hidráulica o programa de desarrollo de personal de la comisión nacional del agua. 7.5. Servicio profesional de carrera en el sector agrario. 7.6. Servicio fiscal de carrera. 7.7. Servicio de carrera de procuración de justicia federal

1. CRONOLOGÍA DE PROYECTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS PARA LA INSTAURACIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO

1.1. Cronología de antecedentes desde 1917 en México

Determinamos como punto de partida para esta revisión histórica, el año de 1917, por ser la fecha en que inicia su vigencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y representa - por tanto - el comienzo de una nueva etapa en la vida institucional del país. Se ha catalogado a la CPEUM de corte socialista por contener derechos sociales, fundamentalmente en los artículos, 3ro. que trata de la educación básica como obligatoria, gratuita y laica; el 27 que aborda la propiedad y sus modalidades, incluyendo al ejido como propiedad social, (actualmente en proceso de extinción) así como el artículo 123 relativo al trabajo, considerado como un derecho social de clase. De este último precepto se despliega la concepción del derecho laboral que ha incluido la relación jurídica entre el estado o la administración pública y sus trabajadores.

La Constitución Política vigente estableció, desde su origen, la organización del poder público mediante la división de poderes, el régimen presidencial, y una administración pública dependiente - en forma absoluta - del poder ejecutivo. El interés político posrevolucionario fue la estabilidad del país, el ambiente requería un poder ejecutivo sólido que propiciara o incluso impusiera la unidad, con el objeto de evitar el uso de la violencia en cada periodo electoral. Fue así como empezó a gestarse el partido de estado, omnipresente con un jefe máximo: el presidente de la República, lo que dio lugar a un sistema político con preponderancia del poder ejecutivo que es al mismo tiempo jefe de estado y de gobierno, de carácter unipersonal y con amplias facultades (de las que destacan la de nombramiento y reglamentaria) aunado a la jefatura del partido que detento por más de 70 años, vendrán a ser los pilares en la construcción del presidencialismo mexicano en el que se anido felizmente el sistema de botín.

Con la intención de conjuntar los pronunciamientos políticos e iniciativas legales que nos muestren porqué en la historia de la administración pública federal pasaron tantos años para que se implementara un sistema de selección de servidores públicos basada en la profesionalización, se definió una muestra de los datos relevantes de carácter normativo y político que puedan ofrecernos un panorama para visualizar el trayecto histórico hasta la Ley que crea el Sistema de profesionalización para toda la administración pública federal centralizada en el año 2003.

CUADRO SÍNTESIS CRONOLÓGICA DE ANTECEDENTES		
AÑO/ Tipo de antecedente	EVENTO	COMENTARIO
1911 Jurídico	PROYECTO DE LEY DE SERVICIO CIVIL	Hay solo una mención de este proyecto atribuido a los diputados Justo Sierra y Tomas Berlanga. Sin que se registre la discusión del proyecto mencionado.
1912 Político	CASA DEL OBRERO MUNDIAL	Organización que aglutino diversos grupos de trabajadores del estado con el objeto de la defensa de sus derechos.
1917 Jurídico	PROYECTO SOBRE SERVICIO CIVIL ARTÍCULO 123 DE LA CPEUM	Atribuido a una comisión de los diputados constituyentes, presidida por Salvador Alvarado, de la que no se da cuenta en el diario de debates del Constituyente. Si bien en un principio el Artículo 123 no estableció directamente la relación de trabajo entre el empleado público y el estado en forma específica, fue asumida en el sentido genera como cualquier relación laboral.
1921 Político	DISCURSO DEL PRESIDENTE ÁLVARO OBREGÓN EN APERTURA DE SESIONES	Hace referencia a la moralidad política y administrativa de los altos funcionarios que debe extenderse a todo cuerpo de servidores de la nación.
1922 Político	CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Encabezada por el presidente de la República Álvaro obregón, organización que pugno por crear un seguro oficial, así como la creación de la carrera administrativa mediante una ley de servicio civil. Se organizó con treinta asociaciones locales, una en cada entidad federativa.
1923 Antecedente local. Administrativo	CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ	Se constituyó la Comisión del Servicio Civil a la que se le confió la tarea de reglamentar la Ley de Servicio Civil.
1925 Jurídico	REGLAMENTO DE LA CONTRALORIA	Inicia su vigencia un reglamento que contiene varios de los elementos constitutivos para la carrera administrativa, como: evaluación, hoja de servicios honorable, exámenes para ingreso y reglamentación de los exámenes y

		definición de jurados.
1929 Jurídico	PROYECTO DE LEY DE SERVICIO CIVIL PARA EL PODER LEGISLATIVO	Elaborado por Amilcar Zetina.
1931 Normativo	LEY FEDERAL DEL TRABAJO	Artículo 2. “ <i>Las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las leyes de Servicio Civil que se expedirán...</i> ” No hay datos en los siguientes años que muestren iniciativas sobre el tema específico del Servicio Civil.
1934 Normativo	ACUERDO DEL PRESIDENTE ABELARDO RODRIGUEZ PARA EL SERVICIO CIVIL, del 9 de abril de 1934 VIGENCIA: ⁴¹ Del 12 de abril al 30 de noviembre.	El presidente Abelardo Rodríguez, rechaza la facultad de nombramiento e implementa mediante Acuerdo el Servicio Civil, incorpora el examen para el ingreso y excluye a personal de carácter político. La efímera vigencia impide evaluar la aplicación de esta experiencia mexicana.
1936 Político	DISCURSO DEL PRESIDENTE LÁZARO CARDENAS	En la Inauguración de sesiones del Poder Legislativo, hace referencia a la experiencia e intento del presidente Rodríguez, sin embargo enfatiza que la permanencia que produce el servicio civil puede incorporar a personas “ <i>ajenas al proyecto de la revolución</i> ”, dejando en claro que la carrera administrativa no sería apoyada.
1938 Jurídico	ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN	El presidente no organiza un servicio profesional pero emite el estatuto para regular las relaciones laborales con el estado y distingue a los empleados en trabajadores de base y de confianza.
1960 Jurídico	ADICIÓN CON EL APARTADO B AL 123 CONSTITUCIONAL	APARTADO B, que regula el empleo público, jornadas, salarios, vacaciones, suspensión, conflictos y derecho de asociación. Del que vale la pena resaltar las fracciones: VII. “ <i>La designación del personal se hará mediante sistemas que</i>

⁴¹ PRADO, MARIA DEL CARMEN, opina que por su “*limitada vigencia impidió que se lograra aplicar, y nunca se acompañó de una disposición de carácter de ley*” artículo Viabilidad política del servicio civil de carrera en México, Revista de Administración Pública 103, México 1999. P 14.

		<i>permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; VIII. Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia”.</i>
1963 Jurídico	LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	Es la Ley reglamentaria del APARTADO B del 123. Se definen los empleados de confianza, refiriéndose a los funcionarios y los de base a los trabajadores cuya característica principal es la inamovilidad.
<p style="text-align: center;">ANTECEDENTES INMEDIATOS a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, vigente:</p>		
1982 Administrativo	SE CREA LA COORDINACION GENERAL PARA LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	Esta Coordinación dependía de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyos resultados fueron crear la Dirección del Servicio Civil de Carrera, responsable de normar y coordinar el servicio civil en la dependencia.
1983 Jurídico	ACUERDO QUE CREA LA COMISION INTERSECRETARIAL PARA EL SERVICIO CIVIL Diario Oficial de la Federación (en delante DOF) de 29, junio 1983.	El objeto es asesorar al Ejecutivo Federal para la implementación del sistema.
1984 Político/normativo	PROYECTO DE SERVICIO CIVIL	A un año de trabajo de la Comisión Intersecretarial, cuenta con un proyecto que fue rechazado precisamente por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado FETSE.
1995 Político/ Administrativo	PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA	En el Subprograma de Dignificación, profesionalización y ética del servidor público se propuso contar con un servicio profesional de carrera que garantizará la

	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995- 2000	adecuada selección y desarrollo profesional. Finalmente este proyecto tampoco prospero.
1983 Jurídico	“RENOVACION MORAL” REFORMA AL CAPÍTULO IV DE LA CPEUM	Se reforma el Artículo 108 de la Constitución y se introduce un solo concepto, el de servidor público para todos los empleados. Se emite la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
1998 Jurídico	INICIATIVA DEL SENADOR ESTEBAN MOCTEZUMA BARRAGAN 28 DE ABRIL 1998	Se presenta en el senado iniciativa de LEY DE PROFESIONALIZACIÓN Y EVALUACION DEL DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.
2000 Jurídico	INICIATIVA DEL SENADOR CARLOS ROJAS 24 DE OCTUBRE	LEY PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
2002 Jurídico	INICIATIVA DEL SENADOR CESAR JAUREGUI ROBLES. 30 DE ABRIL	LEY FEDERAL DEL SERVICIO PUBLICO PROFESIONAL Y REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL.
2002 Jurídico	INICIATIVA DE LA DIPUTADA MAGDALENA NUÑEZ MONREAL 24 DE OCTUBRE	LEY FEDERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA. Proyecto desestimado
2003 Jurídico Ley vigente.	LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL	Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 10 de abril del 2003. Ley vigente que define experiencia global de servicio civil.

Fuente: elaboración propia con datos de varios autores y documentos ⁴²

⁴² El cuadro pretende un resumen que detecte los intentos para el establecimiento del servicio profesional de carrera se elaboró con datos tomados del artículo *Viabilidad política del servicio civil de carrera en México* de MARIA DEL CARMEN PRADO, publicado en la Revista de Administración Pública 103, México 1999 y del apartado *Efemérides sobre la carrera administrativa en México*, de OMAR GUERRERO, del libro Ley del

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SERVICIO PROFESIONAL, APARTADO B Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

2.1. La Constitución y la Ley en México

Las relaciones entre la administración y los servidores públicos se rigen por los artículos 5to y 123 de la CPEUM; el 5to contiene la libertad de trabajo, el artículo 123, regula las relaciones entre los trabajadores y sus patrones. En una primera etapa de la vigencia de este precepto, no se distinguió entre trabajador en general y el trabajador del estado.

La primera ley reglamentaria de este artículo, la Ley Federal del Trabajo data de 18 de agosto de 1931, este ordenamiento jurídico en el artículo dos, excluyó tajantemente a los funcionarios -hoy conocidos como servidores públicos - al establecer que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se deberían regir por *“las leyes del servicio civil que se expidan”*, hecho que no sucedió a pesar de los tibios intentos, así transcurrió el tiempo sin que se expidieran las leyes mencionadas, en cambio se emitieron estatutos. Esta circunstancia estanco el desarrollo de un marco jurídico específico para el servicio público (función pública) y su consecuente estudio científico y despliegue académico.

El precepto citado no aclaró a quién le correspondía la tarea de expedir *“las leyes del servicio civil”* ¿al Congreso de la Unión? ¿A las legislaturas de los estados? Ante la indefinición se justifica la ausencia de esas leyes de servicio civil, por un buen tiempo no se legislo sobre la materia ni la federación, ni las entidades federativas. Ahora bien, otra explicación se sostiene en la correlación del artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo, con el artículo 124 de la CPEUM que dispone, que aquellas facultades que no estén expresamente (dígase literalmente) concedidas a funcionarios federales se entenderán reservadas a las entidades de la Republica, dicho de otra manera, se pensó que las leyes del servicio civil eran una encomienda para las entidades de la Republica, así las cosas, en la

espera, la federación no legislo. En cualquier caso, habrían de pasar varias décadas para contar con leyes de servicio civil, fueron otros acontecimientos los que transformaron el marco jurídico a favor del desarrollo de un régimen especial para los servidores públicos.

2.2. El Apartado B del artículo 123 constitucional

Es hasta el año de 1960, el 5 de diciembre que se adiciona un apartado al artículo 123 de la CPEUM, así nació la división del artículo en dos apartados, el *Apartado A* para el reconocimiento de obreros, jornaleros, domésticos, artesanos así como, de una manera general, todo contrato de trabajo y el *Apartado B*, encargado de regular la relación entre los trabajadores y los poderes de la Unión y los del Gobierno del Distrito Federal. Esta división en apartados deja en claro que la relación de un trabajador con su patrón, es de naturaleza distinta a la relación entre los representantes del poder público con los servidores públicos. Aunque esta disposición sólo se refirió a los poderes federales, surgió una nueva visión sostenida en la diferencia de la relación jurídica. A partir de este nuevo marco normativo, se observa el despliegue de normas secundarias, estudios, e investigaciones con el objetivo especial de analizar el vínculo entre estado y servidores públicos. Como disciplina de estudio, el derecho laboral, continuo predominando, absorbe el estudio de los servidores públicos. El derecho administrativo abordó el tema con menor detenimiento incluso derivado del tema de nombramiento que generalmente se incluía en el apartado correspondiente a las facultades constitucionales del poder ejecutivo; es preciso hacer notar que en México el contenido del curso básico del derecho administrativo se estructura con los temas de formas de organización, el acto administrativo, y servicios públicos, y deja subsumido como tema secundario al ámbito relativo a la relación jurídica entre el gobierno y las personas que laboran en él.

El apartado B se conformó de 14 fracciones que definen el marco constitucional de los derechos de los trabajadores al servicio del estado:

APARTADO B. DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL	
FRACCIÓN I	Establece la duración máxima de la jornada, el pago de tiempos extras y sus límites.
FRACCIÓN II	Relativo un día de descanso pagado por cada seis días de trabajo.
FRACCIÓN III	Veinte días de vacaciones al año.
FRACCIÓN IV	Los salarios serán finados en los presupuestos respectivos.
FRACCIÓN V	El principio de derecho laboral: a trabajo igual corresponde salario igual.
FRACCIÓN VI	Solo podrán aplicarse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario por causas previstas en una ley.
FRACCIÓN VII	La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizara escuelas de administración pública.
FRACCIÓN VIII	Los ascensos se otorgaran en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.
FRACCIÓN IX	Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada.
FRACCIÓN X	Los trabajadores podrán formar sindicato y hacer uso del derecho de huelga.
FRACCIÓN XI	Establece las bases para la organización de la seguridad social especial para los servidores públicos, el derecho de los familiares a la asistencia médica, centros de vacaciones, tiendas económicas y casa habitación accesible.
FRACCIÓN XII	Refiere la competencia del tribunal federal de conciliación y arbitraje.
	Excluye de este régimen a los militares, marinos y miembros de

FRACCIÓN XIII	seguridad pública, así como al personal del servicio exterior, los que contarán con sus propias leyes.
FRACCIÓN XIV	Relativo a los cargos de confianza.

Fuente: cuadro de síntesis de las fracciones del apartado B, elaboración propia.

Como podemos observar del contenido de las fracciones VII y VIII; no obstante sus limitaciones, nos parece constituyen los cimientos suficientes para haber desprendido de éstas, un sistema de servicio profesional de carrera, sabemos que no fue así, no obstante la importancia del contenido de estas fracciones, es solo la fracción VII la que refiere al tema de la designación de “*el personal*” – término que utiliza - “*que se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los trabajadores*”. Claramente se vincula el ingreso – aunque le llame designación- al conocimiento y aptitud, pero además la intención de esta reforma y las posibilidades que pudo haber tenido se ven reforzadas con un mandato imperativo que fue desestimado, ya que después de un punto y seguido de la fracción que comentamos se establece que : “*El Estado organizará escuelas de Administración Pública.*” Aun con este fundamento el Instituto Nacional de Administración Pública, no logró consolidarse como alternativa para cumplir con este mandato, tan solo se mantuvo como asociación civil vinculada a la clase política de turno en el poder.

Por lo que respecta a la fracción VIII, podemos identificar al principio de igualdad de condiciones para el derecho de ascenso – escalafón- sostenido en tres fundamentos, que hoy en día forman parte de los principios de cualquier sistema de carrera, el conocimiento, la aptitud y la antigüedad, no pretendemos equiparar este postulado a los principios de capacidad y merito fundamentales de la función pública Española, pero si sostener que guardan una relación estrecha. Les llamemos o no principios a estos postulados, el hecho es que se encuentran en la CPEUM, pero si no cuenta con la voluntad política de traducirlos a una realidad, se quedan sin el marco normativo para desarrollarlos a través de estructuras orgánicas, planes, presupuestos, procedimientos y acciones que pudieran haber configurado un sistema de servicio profesional desde los años 60 en que se agrega el apartado B del artículo 123 constitucional.

2.3. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) refleja el énfasis de un derecho laboral proteccionista, de carácter social, al revisar las normas que la conforman se detecta que en su mayoría están dirigidas a proteger los derechos de los trabajadores de base. Contiene diez títulos divididos en dos partes, la primera, de carácter sustantivo desarrolla los principios, derechos y obligaciones de los trabajadores, el escalafón, y la organización de los trabajadores. La segunda parte es de carácter procesal o adjetivo, regula los procedimientos e integración y funciones del Tribunal.

Para referirse al sujeto de la relación jurídica con la administración pública, utiliza el término de trabajador, -aún no se introducía en el marco jurídico el termino de servidor público- definido como toda persona que presta un trabajo físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento – no hay referencia a la selección- expedido. Divide a los trabajadores en de confianza y de base. El artículo 5 describe una larga lista para enumerar a los de confianza y por exclusión serán los de base, cuyo carácter distintivo es la inamovilidad.

Tanto la Ley Federal del Trabajo como Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado constituyen el marco normativo y teórico, que durante varias décadas cimentaron un discurso basado en los derechos de los trabajadores, como la reivindicación política que le da un sentido revolucionario y democrático al Estado. Este enfoque fue funcional políticamente, entonces no había necesidad contar con una selección y profesionalización en el servicio público.

Durante los primeros 30 años de vigencia de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del estado, el tema de la profesionalización se presentó esporádico y débil, si acaso pronunciamientos que ante nuevos retos de carácter político, el empeño por introducir elementos para la profesionalización se diluía, por tanto también la profesionalización como objeto de estudio, es marginal y esporádico.

3. INTENTOS PARA IMPLEMENTAR EL SERVICIO PROFESIONAL DESDE LA PLANEACIÓN

3.1. En los años 80s, periodo del presidente de la República Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988)

Otra forma de visualizar los intentos para introducir un sistema de servicio profesional para los servidores públicos, es a través de la planeación que en México la reforma constitucional de 1983 modificó el contenido del artículo 26, en el que se coloca a la planeación como un procedimiento legal y obligatorio para las administraciones públicas, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se adecua la Ley de Planeación, a partir de entonces jurídicamente el Estado regirá su acción mediante un Plan Nacional y Programas específicos de diferente índole y alcance. El Plan Nacional de Desarrollo es un documento ilustrador de las intenciones de un gobierno, que no necesariamente son hechos por tanto, debe complementarse con otras fuentes para corroborar avances. La intención de estos párrafos es detectar con detenimiento los pasos que dieron algunos gobiernos a partir de los años 80 al expresar su voluntad política de asumir el reto de la profesionalización manifestación que resulta congruente con el énfasis de la inducción proveniente de organismos internacionales como parte del desarrollo y la modernización del estado. Recordemos las llamadas reformas de segunda generación y la introducción del paradigma de la gestión pública. Por tanto, recurrimos al Plan Nacional de Desarrollo y programas de los últimos sexenios, como documentos estratégicos donde poco a poco se va consolidando la idea del servicio civil como un sistema de profesionalización.

Sin embargo, a pesar de intenciones manifiestas en la planeación, cualquiera que hubiere sido el proyecto, avanzar en los hechos requería de tocar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, acción que para la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado era un riesgo para los derechos de sus agremiados.

Por otra parte, la realidad mexicana aún guarda distancia del manifiesto jurídico político que es el Plan Nacional, a pesar de que el artículo 26 mandata la participación ciudadana, dicha orden se satisface con una sola consulta ciudadana al inicio de cada periodo

gubernamental y la ciudadanía prácticamente no vuelve a intervenir, por ello también hay un alejamiento de los objetivos y postulados que versan en estas disposiciones.

Se inicia el análisis de los antecedentes en la planeación a partir el sexenio del Presidente De la Madrid en virtud de que en este periodo se promovieron los cambios constitucionales para la reforma estructural, planeación institucional, rectoría de estado, responsabilidad de los servidores públicos y el fortalecimiento de la autonomía municipal como un mecanismo del apartado de la descentralización; se introdujo constitucionalmente la homologación de la denominación de funcionarios, altos funcionarios a servidores públicos.

El Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio incluyó en la concepción de modernización de la administración la necesidad de un servicio civil de carrera, del que se resaltaron como objetivos la seguridad y estabilidad en el empleo, se hizo énfasis en la responsabilidad diligencia y eficacia, para fomentar la vocación del servicio. Uno de los lineamientos para asegurar la eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto señaló: *“se fomentara la vocación de servicio personal federal mediante una motivación adecuada elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia; se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así las condiciones para la carrera administrativa; así mismo se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal.”*⁴³ Con este compromiso, el 29 de junio de 1983 se emite el *Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil* para que fungiera como área de coordinación y asesoría del propio presidente con el objeto de lograr el establecimiento del servicio civil de carrera.

Destacamos dos funciones fundamentales, de esta comisión, la de promover ante las dependencias y entidades de la administración pública, la realización de programas específicos de Servicio Civil de Carrera y promover los mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal encaminados a la instrumentación del Servicio Civil. La operación del acuerdo correspondió a los oficiales mayores de las dependencias, sus acciones se

⁴³ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, Presidencia de la República. México. P 175

encaminaron más hacia el interior de cada una de las propias dependencias y entidades, establecieron un proceso de tres etapas:

- *Pre-empleo* en la que se integra: reclutamiento y selección (mediante examen de idoneidad del aspirante).
- *De empleo*, en el que se incluye nombramiento o contratación, inducción para la información y motivación con el puesto, objetivos de capacitación para aportar elementos de conocimiento, desarrollo para proporcionar la oportunidad de superación personal al trabajador, y la promoción para el acceso a niveles superiores de un sistema escalafonario.
- *Post-empleo*: es la etapa final de la carrera por baja, jubilación o pensión.

Un referente que sobresale en la estructura orgánica de esta Comisión es la participación de tres representantes de la FETSE; no porque tanto la participación de los empleados de base en la carrera administrativa sino fundamentalmente por el poder de control que hasta ahora tiene la Federación de Sindicatos, lo que significó desde nuestro punto de vista una maniobra de carácter político más que un acto de participación democrática. De sus funciones se encuentra la de promover entre las dependencias y entidades de la administración pública la realización de programas específicos del servicio civil de carrera (SCC en adelante) promover elementos para la adecuación o en su caso integración del marco jurídico administrativo para la instauración del SCC.

Durante esta administración se creó también, la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, su tarea se identificó más con acciones parciales tendientes a la organización de los recursos humanos sin llegar a consolidar una visión sistemática y profesional de la función pública; sus resultados fueron “*el Catalogo General de Puestos del Gobierno Federal, diseño de la metodología para el análisis y la evaluación de puestos conocido como el manual de evaluación...el tabulador de sueldos del gobierno federal.*”⁴⁴ No obstante las limitaciones apuntadas, los pasos dados generaron gran expectativa, se consideró por muchos que el SCC había arribado, tanto por convicción con el régimen como por una limitada concepción de sistema de carrera, pareciera

⁴⁴ PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. *Introducción a la Administración Pública de México*. Tomo 2. INAP-CONACYT. México, 1984. P 181.

que el catálogo de puestos, la revisión de las condiciones de trabajo, el registro de estructuras orgánicas, tabuladores de sueldo con escalafón y la capacitación fueran suficientes para llenar el concepto de servicio civil de carrera, sin negar los avances en estos apartados los intentos se quedaron cortos.

3.2. Los 90s, periodo del presidente Ernesto Zedillo. Intentos en el programa de modernización de la administración pública (PROMAP 1995-2000) ⁴⁵

En el Plan Nacional de Desarrollo promulgado en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, se afirmó la necesidad de avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que permitiera que, el cambio de personas en el gobierno, no afectara el servicio a la sociedad, y además se aprovechara la experiencia del personal y los programas exitosos del gobierno anterior. Atendiendo a la lógica de la planeación, derivado del Plan Nacional de Desarrollo, se emitió un programa, el Programa de Modernización de la Administración Pública, PROMAP, entre sus lineamientos consideró la posibilidad de crear el servicio civil.

Aunque este programa contiene ya las características propias de la gestión pública, como puede advertirse en el contenido de sus objetivos, respecto de la administración pública no logra consolidar la profesionalización de los servidores públicos.

La intención fue “*transformar a la administración pública en una organización eficaz eficiente y con una arraigada cultura de servicio para...*” veamos los cuatro subprogramas:

- Participación y atención ciudadana.
- Descentralización y desconcentración administrativa.
- Medición y evaluación de la gestión pública.
- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

⁴⁵ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. México. 1995.

Los objetivos de este último subprograma eran: “*contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo. Impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad*”⁴⁶ El PROMAP pretendió lograr los objetivos de contar con un sistema de selección, de actualización de conocimientos, un sistema integral de desarrollo de recursos humanos, el fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público así como la efectividad de la función de investigación de responsabilidades.

Habría que reconocer que además de la proyección programática, se emprendieron otras acciones encaminadas a analizar y diseñar un proyecto específico del Servicio Profesional de Carrera. Nos referimos a dos esfuerzos que fueron desarrollados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Unidad de Servicio Civil, y por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, en adelante). Ambas dependencias elaboraron proyectos de servicio profesional de carrera con criterios diferentes, el criterio de la SECODAM se centró en la profesionalización y capacitación que debería desarrollarse en cada unidad administrativa de las diferentes dependencias, a través de un Centro de Calidad, en esta versión no hubo interés en vincular la profesionalización a otros procesos, como el reclutamiento, selección o la carrera administrativa, que como quedo asentado son esenciales en un servicio profesional que se precie de ser un sistema.

En cuanto a la versión formulada por la Unidad de Servicio Civil de la SHCP, contenía un sistema de reclutamiento con convocatorias abiertas, el sistema de selección comprendía tres exámenes, el general, el técnico y el sicométrico, además de una entrevista. Integro cargos de libre designación para titulares y equipo de apoyo; un sistema de compensaciones en el sueldo, estímulos y prestaciones vinculado a la evaluación misma, que correspondería a esta unidad de la SHCP; esquema de promociones sea por grupo, nivel salarial o de grado de responsabilidad. El sistema de evaluación pretendía revisar los

⁴⁶ IDEM. PROMAP. P 56

procesos, la contribución para eficientar el servicio, el cumplimiento de objetivos y la participación en la capacitación; sistema de separación voluntaria, por mala conducta o mal desempeño, inactividad por siete años o desplazamiento por libre designación y el recorte de personal. La gran diferencia es que en este proyecto se pretendió incluir al personal de base; planteo una operación del sistema centralizada en la propia Unidad de Servicio Civil de la SHCP. Esta dualidad de proyectos y la pugna entre quienes lo presentaron se ha considerado⁴⁷ causa del fracaso de ese intento para la consolidación y puesta en marcha del sistema.

3.3. Impulso en el gobierno del presidente Vicente Fox

En el sexenio que encabezó Vicente Fox, el Plan Nacional de Desarrollo formuló dos instrumentos programáticos que influyeron en la creación del SSPC: la Agenda de Buen Gobierno y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006, este último integró el apartado de Desarrollo de Recursos Humanos que se conformó con los siguientes rubros:

- Estudio de sueldos y salarios.
- Formación y capacitación.
- El Servicio Profesional de Carrera.
- Un Código de Ética.

En noviembre del 2002, se emitió la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, con los siguientes apartados:

- Gobierno que cueste menos.

⁴⁷ Así concluye MARTINEZ PUON “...proyectos de Servicio Profesional de Carrera y Servicio Civil diferentes en muchos aspectos, que indican que no existió la suficiente coordinación entre estas dos unidades para emprender un proyecto de carácter conjunto; por el contrario, al parecer existieron diferencias sustanciales en cuanto a la concepción de la idea de lo que debiera ser esta figura.” En el libro *La profesionalización de la Administración Pública en México*. Ministerio de Administraciones Públicas. INAP, Madrid, 2003. P 130.

- Gobierno de calidad.
- Gobierno profesional para atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que se transite, sexenalmente, con el mínimo trastorno y máxima eficacia. Con ello se asegura una política neutra en la administración y un factor estratégico para el país.
- Gobierno digital.
- Gobierno con mejora regulatoria.
- Gobierno honesto y transparente.

Para la autora mexicana CARMEN PRADO, quien ha dedicado una buena parte de su obra al estudio de las reformas administrativas, esta agenda mezcla procesos específicos con resultados, es decir lo relativo a gobierno digital, gobierno profesional y gobierno con mejoras regulatorias son proyectos para transformar procesos, es diferente hablar de “*gobierno honesto, transparente y de calidad*”, éstos son objetivos que se pretenden lograr. Se intentó que todas las dependencias asumieran la agenda de buen gobierno como la nueva cultura de trabajo; la tarea directiva fue asignada en dos diferentes áreas, la oficina de la presidencia de la República y, en su momento, a la Secretaria de la Función Pública lo que diluyó la fuerza del impacto y en muchos de los casos se pensó que era solo tarea de las dependencias coordinadoras o líderes de la agenda.

Para garantizar que la actividad administrativa del poder ejecutivo fuera congruente con la publicación de la LSPC así como con la creación de la Secretaria de la Función Pública, se emitió el PROGRAMA PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA 2004-2006. Este documento constituyó un instrumento para garantizar la implementación y operación del sistema SPC. La prioridad del programa se ubica en que el Gobierno Federal necesita contar con un servicio profesional que esté basado en el mérito, la igualdad de oportunidades así como que sea capaz de atraer, retener y desarrollar a los mejores profesionales; este documento presenta un matiz innovador ya que incorpora al texto gráficas y esquemas que permiten una mejor comprensión del que habremos de dar cuenta en el apartado del capítulo siguiente.

4. INTENTOS LEGISLATIVOS PREVIOS

Como toda actividad de la administración debe estar sustentada en la ley, nos pareció imprescindible investigar cuando y como desde el Congreso de la Unión se presentaron iniciativas con el objeto de conformar el marco jurídico de un posible servicio profesional para el gobierno federal. Detectamos varios intentos legislativos de los que con el ánimo de sintetizar su contenido se conjunta en un cuadro los temas relativos al concepto, principios, componentes o subsistemas del modelo propuesto, estructura administrativa con la que se pretende operar, así como los órganos de selección.

4.1. Iniciativa del Senador Esteban Moctezuma Barragán

Recordemos también que un argumento de esta investigación es considerar a la versión actual del SSPC como producto del impulso externo que proviene de los organismos internacionales de financiamiento y asesoría, que indujeron la nueva gerencia pública, en la que se inserta los sistemas de servicio profesional de carrera bajo este orden de ideas colocamos a también a las cuatro iniciativas que antecedieron a la Ley Vigente, las cuales analizaremos para identificar los elementos sustantivos del sistema que pretendieron proponer. Estos proyectos legislativos son: la *iniciativa de Ley de Profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal Centralizada*, presentada por el Senador Esteban Moctezuma Barragán el 28 de abril de 1998; la *iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal*, presentada por el Senador Carlos Rojas el 24 de octubre del año 2000; la *iniciativa de Ley Federal del Servicio Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que presentó el Senador César Jáuregui Robles el 30 de abril del 2002, y finalmente, la iniciativa de la Diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal, la *iniciativa de Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera*, presentada el 24 de octubre del 2002.

Por lo que respecta a la primera iniciativa de Ley presentada por el senador Moctezuma Barragán, se conformó por 68 Artículos y 4 transitorios. Su autor formó parte de

la fracción parlamentaria del PRI. El autor, en la exposición de motivos, comentó la falta de un sistema para registrar la experiencia administrativa acumulada; aludió a la reinvencción sexenal de la administración y, en diversos párrafos, afirmó la necesidad de reorientar el servicio público hacia la eficiencia, calidad e introducir la oportunidad y flexibilidad. Lo anterior nos muestra el “*sello*” de adaptación de este proyecto al entorno internacional de la gestión pública.

El autor de la iniciativa considera que el servicio civil coadyuva a la reducción de costos, lo anterior porque el SPC permite aprovechar la experiencia y evitar el proceso de aprendizaje e incluso afirma que es posible, con el servicio civil, “*arraigar la participación social*”. Destaca la necesidad de medir los resultados, condición que supone implicaría un servicio público honesto y responsable. Compartimos la idea, al igual que el autor de la iniciativa, de que el servicio profesional es un camino para combatir la corrupción.

Enfatiza que la evaluación del desempeño debe estar aparejada a los estímulos. Conceptualiza la deshonestidad no sólo como el robo o sustracción de recursos públicos, sino también como la incapacidad para el desempeño, por lo que insiste en los beneficios de la profesionalización.

Aunque se refiere a un sistema de capacitación para la actualización de los servidores públicos, habla de la igualdad refiriéndose a las mujeres y discapacitados. Define al examen por oposición como método para el mantenimiento del cargo pero también reconoce la definición de cargos de libre designación como una característica de la flexibilidad. En relación al contexto argumenta el avance en la reforma electoral así como judicial y señala que es tiempo de dirigir los esfuerzos a la administración. Deducimos que la gradual aceptación en la reforma del estado se antepuso – siempre - al apartado político administrativo, separándolos y condicionándolos jerárquicamente, tema que retomaremos en otro apartado, no obstante ahora resaltamos por ser argumento del senador Moctezuma, además de ser una práctica recurrente y ordinaria en la mayoría de los políticos.

En la exposición de motivos afirma de esta iniciativa de Ley – el autor - que el objetivo del servicio civil es “*lograr un mejor gobierno, fortalecer el avance democrático, la*

*honestidad en el servicio público y ofrecer servicios eficientes y de mejor calidad”*⁴⁸ Un dato que es preciso hacer notar es el uso del término de servicio público y el de función pública como sinónimo, ubicados en distintos párrafos de la iniciativa; como ejemplo, en el objetivo señalado y en el concepto que se expresa en el artículo 1, con este detalle y aunado a los principios, se observa una clara influencia del modelo vigente en España. La gran diferencia es que establece dos modalidades, que guardan relación con la tradición laboral en México, la división en servidores públicos de Base y de Confianza, así se aplican dualmente los procedimientos incorporados al sistema que propone la iniciativa.

INICIATIVA DE LEY DEL SENADOR ESTEBAN MOCTEZUMA BARRAGAN	
CONCEPTO	SERVICIO CIVIL: sistema para impulsar la profesionalización de la función pública en beneficio de la sociedad. (Art. 1)
PRINCIPIOS	BASE: merito e igualdad. GENERALES: <ul style="list-style-type: none">• Legalidad.• Eficiencia.• Objetividad.• Imparcialidad.• Equidad.• Competencia por mérito. (Art. 1)
SUBSISTEMAS	I. Reclutamiento. II. Selección. III. Ingreso. IV. Evaluación del desempeño. V. Capacitación. VI. Entrenamiento. VII. Desarrollo. VIII. Separación. IX. Estímulos. (Art. 1)
ESTRUCTURA	UNIDAD CENTRAL

⁴⁸ MOCTEZUMA BARRAGAN, ESTEBAN, iniciativa con proyecto de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federa Centralizada. Mimeo.

ADMINISTRATIVA	Ubicada en la SHCP. COMISIÓN TÉCNICA Órgano consultivo integrado por el titular de la unidad más los oficiales mayores de las dependencias. COMITÉ Es el cuerpo técnico de cada dependencia.
ÒRGANO DE SELECCIÓN	No hay òrgano especial La unidad define procedimiento y exámenes. La Dependencia los aplica y la Unidad entrega resultados para ambas modalidades. (Art. 32,33, y 34)

Fuente: Cuadro de elaboración propia con la información de la iniciativa.

4.2. Iniciativa del Senador Carlos Rojas⁴⁹

El Senador Carlos Rojas presentó su iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera el 24 de octubre del 2000, como integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. El Senador gozaba de una amplia experiencia previa en la administración pública, se desempeñó en el área de Programación y Presupuesto - donde se desarrolló el proyecto del servicio civil en periodos administrativos anteriores -. Uno de los argumentos en que se sostiene la iniciativa es que con la implementación del servicio profesional de carrera (SPC en adelante) se lograría la estabilidad de los servidores públicos - que se pierde en cada cambio de sexenio - además de incrementar una mayor capacidad de respuesta para las necesidades colectivas de la población. Este documento incluye el concepto de sistema flexible - como necesario para el logro de instituciones modernas y eficientes - argumento que se encuentra directamente vinculado con el léxico de la nueva gestión pública. Por otra parte enfatiza, sin definir el contenido, a los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad imparcialidad equidad y competencia.

La iniciativa consta de 90 artículos y cinco transitorios. Clasifica a los servidores públicos en dos: los de Carrera y los de libre designación, en el sistema podrán integrarse los

⁴⁹ Documento encontrado en el las Gacetas, apartado del ACERVO HISTORICO. Legislatura LVIII. Año I Diario de Debates No. 17, Primer periodo ordinario. 24 de octubre. WWW.senado.gob.mx

servidores públicos de confianza hasta los Directores Generales o sus homólogos. Contempla, al igual que las otras iniciativas, un precepto que define los cargos que están excluidos del Sistema; en este caso son: el personal de la Presidencia de la República, el de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios de estado, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los Subsecretarios, los Oficiales Mayores, los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de inteligencia y seguridad nacional, además de aquellos que ya se encuentren en los servicios de carrera establecidos en áreas particulares de la administración. Cabe hacer un comentario de carácter político, esta iniciativa fue presentada en octubre del 2000, cuando el Partido Acción Nacional, por primera vez después de más de 70 años ininterrumpidos del PRI, llega a la Presidencia de la República lo que tal vez ayudo para que el PRI decidiera impulsar esta iniciativa. Otro dato para interpretar este documento es que, en la exposición de motivos, se enfatiza la importancia de la permanencia de las personas con experiencia en las instituciones; propuesta presentada a menos de dos meses de que otro partido tome el poder.

CONCEPTO	EL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: es un mecanismo que garantiza el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores de la Administración Pública Federal. (Art. 1°)
PRINCIPIOS	<p>BASE: mérito e igualdad de oportunidades.</p> <p>GENERALES:</p> <ul style="list-style-type: none">• Legalidad• Eficiencia• Objetividad• Imparcialidad• Equidad• Competencia por mérito• Lealtad a la institución <p>(Art. 2)</p>
SUBSISTEMAS	<p>I. Planeación</p> <p>II. De Ingreso</p>

	<p>III. Plan de Carrera IV. De Profesionalización y Desarrollo V. Evaluación del desempeño VI. De Separación VII. Control y Evaluación (Art. 15)</p>
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	<p>UNIDAD DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA</p> <p>Coordina el sistema. Designada por la Cámara de Diputados (Art. 76).</p> <p>COMISION INTERSECRETARIAL</p> <p>Órgano de apoyo integrado por el titular de la Unidad, los responsables de cada subsistema, 4 representantes de las Secretarías, el sindicato y el organismo de seguridad social. (Art. 78)</p> <p>COMITES TÉCNICOS</p> <p>Cuerpo colegiado encargado de operar el sistema en cada dependencia, integrado por el Oficial mayor y dos representantes de la unidad y dos representantes del personal de carrera con derecho a voz y voto. (Art. 81)</p>
ÓRGANO DE SELECCIÓN	<p>No hay órgano especial.</p> <p>La Unidad define procedimiento y exámenes.</p> <p>Los COMITÉS aplican exámenes y evaluación. (Art. 29 y 30) (Art. 32,33, y 34)</p>

Fuente: cuadro de elaboración propia con la información de la iniciativa.

4.3. Iniciativa del Partido Acción Nacional

Presentada por el Senador Cesar Jáuregui, el 30 de abril del año 2002, la iniciativa de Ley federal del Servicio Profesional, se integraba con 30 Artículos y 5 transitorios. El autor reconoció la necesidad de la profesionalización y manifestó estar a favor, con algunos aspectos de la iniciativa del PRI, sin embargo, su proyecto buscó complementar la iniciativa del Senador Moctezuma, con conceptos y lograr que fuera una ley más “flexible y

adaptable”. En la exposición de motivos argumentó que la administración no puede convertirse en botín de los partidos en turno, lo que nos indica que reconoce que, en la historia de los gobiernos mexicanos del siglo XX, se ha mostrado claramente el sistema de botín, quizás debido a que en el año en que se presentó correspondía al primer sexenio de la alternancia.

Con la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia de la República, el autor, como Senador del partido en el poder, presentó en la exposición de motivos una actitud conciliadora con el partido que monopolizó, autoritariamente el poder durante más de 70 años e institucionalizó el llamado sistema de botín. El tono que utilizó iba dirigido a la burocracia en turno que, en su gran mayoría, provenía de gobiernos priistas, por tanto argumentó que la profesionalización conducirá a *“la lealtad al gobernante en turno”*. Expresión que nos parece desafortunada, ya que consideramos que sí bien es necesario incorporar el valor de la lealtad dentro de la administración pública, este no debe obedecer a las personas, cualquiera que sea su nivel o cargo, sino al sistema jurídico que determina la acción de la autoridad, lealtad hacia los principios que conduzcan el interés general. En su concepto de lealtad de los servidores públicos debe ser dirigida *“al gobernante elegido por la ciudadanía”* lo que nos parece puede conducirnos al problema de trabajar para personas, de un servicio público para los representantes del poder y no un servicio público dirigido por el interés general, con principios legales o por lo menos, dirigido a la realización de proyectos; este criterio fomenta nuevamente el culto a la personalidad. Sin aportar argumentos afirma, en otro párrafo de la exposición de motivos, que el servicio profesional de carrera es una tarea que implica más transparencia y menos corrupción, lo que parece más un eslogan publicitario que un fundamento convincente.⁵⁰ La novedad de esta iniciativa es la creación de una Secretaría de Estado ex profeso para la organización del servicio público federal, que ahora toma el nombre de Función Pública, la creación de la Secretaría de la Función Pública.

Al igual que iniciativas anteriores el sistema de profesionalización plantea un conjunto de exclusiones, como a los titulares, al ámbito de la seguridad pública y las fuerzas armadas,

⁵⁰ SENADO DE LA REPÚBLICA. LVIII Legislatura, Segundo año de ejercicio Segundo periodo ordinario. GACETA PARLAMENTARIA No. 55, del 30 de abril de 2002. P.p. 41 a 77

al Servicio Exterior Mexicano y a los trabajadores de régimen laboral, dicho de otra manera a los de base y a los de contrato de carácter civil ; define el campo de aplicación a los empleados desde enlace hasta director, pero abre la posibilidad de incorporar la discrecionalidad que corroe cualquier sistema de servicio civil, la definición de puestos de libre designación.

CONCEPTO	SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL: es el cuerpo de servidores públicos del Estado Mexicano responsables de ejecutar las políticas del Ejecutivo Federal en el marco de la Constitución. (Art. 2)
PRINCIPIOS	<p>BASE: Mérito e igualdad.</p> <p>GENERALES:</p> <ul style="list-style-type: none">• Legalidad.• Eficiencia.• Objetividad.• Imparcialidad.• Equidad.• Competencia por mérito. <p>(Art. 1)</p>
SUBSISTEMAS	<p>I. Planeación y Desarrollo del Capital Humano.</p> <p>II. Reclutamiento.</p> <p>III. Selección.</p> <p>IV. Formación.</p> <p>V. Desarrollo Profesional.</p> <p>VI. Evaluación por competencias y resultados.</p> <p>VII. Reubicación y separación.</p> <p>(Art. 8)</p>

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	Se crea una Secretaría de Estado La Secretaría de la Función Pública, cuyas funciones se ubican en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
ÒRGANO DE SELECCIÓN	La nueva Secretaría regula a los COMITÉS DE SELECCIÓN. Integrados por Un representante del área de recursos humanos, el superior jerárquico inmediato del puesto a cubrir, y un representante de la Secretaría. (Art. 22)

Fuente: cuadro de elaboración propia con la información de la iniciativa.

4.4. Iniciativa de la Diputada Magdalena Núñez

En el contexto político mexicano el tema de la alternancia así como de la profesionalización siguió permeando. MAGDALENA NUÑEZ MONREAL, diputada por el Partido de la Revolución Democrática, identificado con la izquierda mexicana, presentó una iniciativa integrada por 78 Artículos y 5 transitorios. En la exposición de motivos se planteó la necesidad de crear e implementar la reforma de estado así como una planeación estratégica que trascienda los sexenios. Se consideró al servicio profesional como un medio para lograr este cometido. La iniciativa buscó la “*renovación integral de la función pública*”⁵¹ la cual se lograría por medio de la introducción de concursos y la profesionalización. El ingreso al sistema sería por concurso abierto para que tuvieran acceso servidores públicos - confianza o base - así como interesados externos.

La iniciativa contempló los principios básicos y generales además introdujo las características del servicio - ser continuo, uniforme, regular y permanente - que forman parte de la teoría de servicios públicos, El artículo 4, de la iniciativa, enlistó los cargos que – desde su perspectiva - formarían parte del Servicio Profesional de Carrera; se refiere a los titulares, por lo que deducimos que se concentra en la profesionalización de los directivos: oficial

⁵¹ www.camaradediputados.gob.mx. LVIII Legislatura. Sesión del 24 de octubre de 2002.

mayor, director general, subdirector, jefe de unidad y personal de enlace. De igual forma hay un precepto que describe a los excluidos. Este intento legislativo también contenía lo que llamamos la puerta abierta para la discrecionalidad - los de libre designación - aunque acotaba esta posibilidad a casos de emergencia. El artículo 8 de la iniciativa contenía el tema de la planeación, establecía la obligación de incluir un apartado del Plan lo relativo al Servicio Profesional de Carrera en el Plan Nacional de Desarrollo, aunque siendo estrictos con la técnica legislativa, por materia esta obligación debió haberse complementado con una iniciativa de reforma a la Ley de Planeación, fue un planteamiento básico para avanzar en la construcción de un mejor sistema.

Una de las debilidades de esta propuesta legislativa la ubicamos en la conformación de la instancia de autoridad y decisión en el servicio profesional, se denominó Consejo Consultivo Coordinador del Sistema Integral del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. La estructura orgánica de esta instancia estaría conformada por:

- El Presidente de la Republica.
- Comisiones legislativas.
- Titulares de las dependencias.
- Vocales, definidos por el ejecutivo.

Nos parece que la organización de este órgano es muy diversa, poco operativa y con marcado carácter político. El artículo 29 establecía la existencia de un órgano que auxiliara al Consejo, sin fijar denominación o integración, señalaba, tan sólo, la facultad discrecional del presidente para integrarlo, al cual le otorga funciones operativas, entre la que destaca la de operar parte de procedimiento de selección. Postulaba la creación de un comité técnico en cada dependencia, del que dos de sus integrantes debería formar parte del servicio profesional de carrera; ahora bien, la propuesta no tomo en cuenta los tiempos de inicio de operación ya que pretendía que los comités se formaran con personal de carrera; pero si aún no se tiene el sistema, ¿quiénes formarían los primeros comité de selección?, son datos que nos muestran los huecos de la propuesta que promueve un sistema más bien, confuso. De cualquier forma la

iniciativa no fue tomada en cuenta para el proyecto definitivo, pero guarda importancia por reiterar el tema al interior del debate legislativo.

CONCEPTO	SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: Es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos (Art. 1)
PRINCIPIOS	<p>BASE: Mérito e igualdad de oportunidades y desarrollo permanente.</p> <p>GENERALES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calidad • Imparcialidad • Objetividad • Lealtad • Servicio público continuo, uniforme, regular y permanente <p>(Art. 1)</p>
SUBSISTEMAS	<p>No contiene.</p> <p>Define el contenido del SISTEMA con las leyes y disposiciones jurídicas.(Arts.11 y 12)</p> <p>Llama FASES DE INGRESO al reclutamiento, selección, dictamen, nombramiento y acreditación de cursos. (Art. 31)</p>
ESTRUCTURA ORGANICA	<p>CONSEJO</p> <p>COMITES TÉCNICOS</p> <p>(Art. 15)</p> <p>Agrega a la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Arts.15,16,23 y26)</p>
ÒRGANO DE SELECCIÓN	<p>No define.</p> <p>Otorga la facultad de emitir convocatoria a los Comités Técnicos y al “<i>auxiliar del Consejo</i>” el procedimiento de selección. (Art. 35)</p>

Fuente: cuadro de elaboración propia con la información de la iniciativa.

5. INICIATIVA, DICTAMEN Y VIGENCIA DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El dictamen, de la actual ley en vigencia, se conformó con las iniciativas de los senadores Carlos Rojas y Cesar Jáuregui. En la exposición de motivos se describió el contenido de la Ley. En el apartado de consideraciones se argumentó la necesidad de una actuación “*eficiente y eficaz del gobierno*”⁵² que se lograría con la creación de un Sistema de Servicio Civil aunque limitado a la administración pública federal centralizada, se explicó que las iniciativas coincidieron en la necesidad de sentar las bases para impulsar el servicio público profesional y eficiente. Se adoptó la definición otorgada por la ONU que considera al Servicio Civil como el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración. Suponen que el servicio civil implica la profesionalización e incluyen como base fundamental el mérito en igualdad de condiciones. Se reiteró la necesidad de ofrecer, a la sociedad, una nueva imagen y dar continuidad en el servicio, fundamentalmente dirigir los esfuerzos a los empleados de confianza así como reiterar las experiencias particulares de profesionalización. En las conclusiones se reiteró que la importancia de la profesionalización es la seguridad jurídica de los empleados en “*aras de la permanencia y el logro de posiciones que se dará sin discriminación*”⁵³. Ello nos indica que, en la iniciativa, prevaleció la intención de proteger a los trabajadores, a diferencia del Programa Gubernamental del Presidente Fox que antepone la calidad y flexibilidad - en la actividad administrativa - en los resultados que observen los ciudadanos, es decir, es más acorde con la corriente de la nueva gestión pública.

Para justificar la iniciativa se realizaron reuniones y conferencias con diversos especialistas locales y extranjeros. El dictamen se aprobó el 3 de abril y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Abril del 2003.

⁵² www.senado.go.mx

⁵³ Proyecto de decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público Federal y se adiciona la Ley de Planeación www.semado.gog.mx p 30.

Al conjuntar Plan, Programa, Ley y Reglamento la tarea del gobierno del Presidente Fox se encaminó a realizar las acciones preparatorias para la operación del sistema, que al mismo tiempo conformaron el marco sobre el cual se realizará el análisis particular del Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SSPC):

- Cambiar la denominación de la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por la Secretaria de la Función Pública.
- Transferir las funciones y recursos que desarrollaba la SHCP a la nueva Secretaria de la Función Pública.
- Organizar la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Secretaria de la Función Pública, que reconoceremos como Unidad, responsable de las tareas del SSPC.
- Expedir el Reglamento Interior de la Secretaria de la Función Pública.
- Instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización, y de Selección en cada una de las Dependencias y Órganos desconcentrados que pueden adscribirse al Sistema y reconoceremos como las “Instituciones sujetas al Sistema”.
- Constituir el Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera.
- Diseñar y organizar al Registro Único del Servicio Profesional, (RUSP en adelante).
- Difundir el Programa del Servicio Profesional 2004-2006 que guiará la elaboración y expedición del Programa Operativo Anual (POA, en adelante).
- Conformar el Catálogo de Puestos.
- Iniciar la operación del sistema de capacitación, con su vertiente en línea que denominaron Campus México.
- Expedir el conjunto de normas reglamentarias para pormenorizar el funcionamiento de los diversos aspectos del sistema, sean manuales, lineamientos o acuerdos.

Como se desprende de esta agenda, con la introducción de la LSPC se sucedieron cambios orgánicos y un despliegue de nuevas funciones y procedimientos en pos de la incorporación del sistema en la administración pública federal, cuya puntualización forma parte de los siguientes capítulos esta investigación.

6. INFLUENCIA EXTERNA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO

6.1. Reuniones y Acuerdos Internacionales

Para comprender el cambio jurídico político que México requirió a fin de contar con un Sistema de Servicio Profesional de Carrera de alcance general en la administración pública federal, consideramos importante conocer el conjunto de ideas e influencias que intervinieron. Es un conjunto de hechos, compromisos, documentos y declaraciones, que conforman un flujo de influencia que identificamos como la fuente de la reforma jurídica de las formas y procesos de la administración pública que provienen de análisis generados en un ámbito supranacional. En este apartado recogen los acuerdos y decisiones así como la manera en que influyeron los organismos internacionales en la definición e implementación de las reformas en México, suponemos que este conjunto de disposiciones y acuerdos también son fuente de los cambios en la forma de organización y gestión de la administración pública así como en la inclusión del Sistema del Servicio Profesional en la Administración Pública Federal Centralizada que analizamos.

La afirmación de que países como México impulsan reformas para atender instrucciones de Organismos Internacionales a cambio de apoyo técnico y financiero no da cuenta del fundamento y la evolución de propuestas en las que contribuyen los propios gobiernos y sus instituciones, pero sobre todo no visualiza la llegada en el paquete de transformaciones al SSPC. Aceptar la inducción de la reforma desde fuera, no explica el entramado de relaciones y compromisos que se elaboraron en México para incorporarlas y no aclara, tampoco, por qué se incluyó – en la administración pública – la creación del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal.

La tarea va más allá de una afirmación, por más convincente u obvia que pueda parecer, pues hay que identificar las instancias, mecanismos y propuestas que promovieron - desde el exterior - decisiones locales, en particular explicar el nexo entre los criterios de los organismos internacionales y el contenido de la reforma administrativa que, en México, dio lugar al Servicio Profesional de Carrera. Por todo lo anterior, proponemos un recorrido desde el concepto de la globalización, hasta la identificación de algunos de los documentos que emiten o alientan los organismos internacionales y que sirvieron de modelo o guía para la proyección de reformas en el ámbito nacional y local que trajeron a la nueva gestión pública y como parte de esta al servicio profesional de carrera. Se observa la necesidad de tocar el tema de la globalización, mismo que se encuentra inserto en el Programa de Problemas Actuales del Derecho Administrativo, por ser un canal que forja decisiones que inciden en el marco normativo que regula a las administraciones públicas.

6.2. Globalización y reformas

Esta visión, desde lo externo, es congruente con la convicción de asumir a la administración pública como organización tendiente a operar los intereses del capital. Así se explica que en las crisis del sistema capitalista, en los últimos 20 años del siglo XX, gestan los cambios que visualizan una forma de organización de nivel mundial que hoy por hoy trasciende el ámbito de la economía y tiende a homogeneizarlo todo bajo la consigna de ser un proceso propio e imparable del desarrollo: nos referimos a la globalización.

A la globalización se le ha llamado de otras formas, gran transformación⁵⁴ o nuevo orden mundial⁵⁵. La literatura al respecto es prolífica, multidisciplinaria y en el intento de

⁵⁴ CAPELLA JUAN-RAMON. El autor utiliza el termino y anota que se toma da expresión del título del libro de K. Polanyi, La gran transformación, aunque referido a otra etapa, Capella lo asume para describir ese nuevo orden mundial: “*La crisis del estado intervencionista y asistencial se resuelve en la gran transformación*”. *La fruta prohibida*. Editorial Trotta. Madrid, 2008, P. 279.

⁵⁵ VELTMEYER HENRY, Se refiere a las décadas de los 80,s y 90,s como etapas para el establecimiento del “nuevo orden mundial” de la siguiente manera: “*Tanto en la década de los ochenta, como en la de los noventa el CG (Capital Global) adopta una serie de estrategias a fin de atenuar la profundización de su crisis, involucrando una reestructuración de la totalidad del sistema y la construcción de lo que después se*

profundizar existe el riesgo de perderse tratando de identificar los diferentes ángulos o puntos de vista. Para adentrarnos en nuestro objeto (el servicio profesional de carrera) basta describir algunos conceptos que nos permitan visualizar esa línea de decisión externa y dejar de lado el reto de tomar postura.

CONCEPTOS DE GLOBALIZACIÓN	
AUTOR	CONCEPTO
JUAN-RAMÓN CAPELLA	<i>“La Gran Restauración. En el último veinteno del siglo XX se consolidó un proceso de cambio social que acabaría afectando a todo el mundo y que constituye un auténtico “fin del mundo”: una contrarrevolución totalizante, referida a numerosos aspectos de la existencia social, de dimensiones no meramente nacionales sino internacionales e incluso en no pequeña medida “globales”. Se trata de un proceso de restauración del capitalismo, que ha puesto las bases de su despliegue renovado...La Gran Restauración capitalista es vista a veces como un proceso de globalización o de mundialización de las relaciones sociales...”⁵⁶.</i>
JOAQUÍN ESTEFANIA	<i>“En esencia, la globalización económica es aquel proceso por el cual las economías nacionales se integran progresivamente en el marco de la economía internacional, de modo que su evolución dependerá cada vez más de los mercados internacionales y menos de las políticas económicas gubernamentales. La mayor parte de los estudiosos de la globalización coinciden en que la base tecnológica de la misma está en el carácter cada vez más inmaterial de la producción, en el desarrollo informático de los medios de</i>

denominaría nuevo orden mundial” *Latinoamérica: el capital global y las perspectivas de un desarrollo alternativo*. UNESCO Universidad Autónoma de Zacatecas. México, 2000, p 22.

⁵⁶ CAPELLA JUAN-RAMON *Entrada en la Barbarie*. Editorial Trotta. Madrid. 2007. P 143

	<i>comunicación, en la transferencia de conocimientos y de gestión en tiempo real de los flujos financieros, en la estandarización- como consecuencia de lo anterior- de los mercados”⁵⁷.</i>
JOSEPH E. STIGLITZ	<i>.. “¿Que es este fenómeno de la globalización, objeto simultáneo de tanto vilipendio y tanta alabanza? Fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y de los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos, de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras.”⁵⁸.</i>
IGNACIO RAMONET	<i>“Todos los estados se ven arrastrados por la gran dinámica de la globalización. Se trata de una segunda revolución capitalista... ¿Que es la globalización? Es la interdependencia cada vez más estrecha de las economías de numerosos países. Ataño sobre todo al sector financiero, porque la libre circulación de los flujos financieros es total, y hace que ese sector domine, con creces, la esfera de la economía... la globalización significa una ruptura económica, política y cultural inmensa... ”⁵⁹.</i>
SABINO CASSESE	<i>“La difusión acelerada y generalizada de las tecnologías de la comunicación solo es uno de los aspectos de lo que se define como globalización. El segundo es la interdependencia del conjunto de los países del mundo, producida por el aumento del volumen de la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios de los flujos internacionales de capitales...En tercer lugar, junto a</i>

⁵⁷ ESTEFANIA, JOAQUIN, *La nueva economía. La globalización*. Temas de Debate. Madrid. 2000. P 14

⁵⁸ STIGLITZ, JOSEPH E *El malestar en la globalización*. Santillana Ediciones. Madrid, 2008. P 45.

⁵⁹ RAMONET, IGNACIO, *PORTO ALEGRE. Otro mundo es posible*. El Viejo Topo. 2001, España. Pp. 85 y 88.

los Estados, que hasta ahora los únicos protagonistas de la escena mundial, se sitúan las grandes empresas generalmente de carácter multinacional.”⁶⁰.

Fuente: cuadro de elaboración propia con la síntesis de los conceptos propuestos por los autores señalados.

La influencia del capital no es una novedad pero si la forma e intensidad con que ahora se define el quehacer de los gobiernos. En la actualidad se ha desdibujado la frontera entre lo público y lo privado o, por lo menos, dismantelado la importancia de la división teórica de los asuntos propios de la teoría del Estado.

Este fenómeno de la globalización no se da en un momento preciso en la historia, ni obedece a una sola decisión. Es producto de varios factores. Según MIR PUIGPELAT⁶¹ debe tomarse, por lo menos, en cuenta la crisis que genera el abandono del patrón monetario establecido después de la segunda guerra mundial, las recurrentes crisis del petróleo, el proceso de desregulación, la reducción del costo del transporte, la nueva organización de las empresas en corporaciones transnacionales, el desarrollo de tecnologías de información, la caída del muro que figura como factor ideológico así como un conjunto de acuerdos y determinaciones que han ido conformando un mecanismo de decisiones de carácter mundial que trastocan la concepción tradicional del Estado, cambios que se gestan en el ámbito del mercado pero permean abiertamente en las instituciones públicas, gobierno, administración pública, transformando leyes, objetivos, estrategias y estructuras orgánicas tras el fin de fortalecer al mercado. De este proceso de transformación surge y se consolida una forma de tomar decisiones que impacta a nivel mundial y forma una dinámica que ha dado lugar a una categoría de análisis para identificar a este proceso, se le denomina el soberano supranacional difuso; concepto que se aborda en los siguientes párrafos.

⁶⁰ CASSESE, SABINO. *La globalización jurídica*. Marcial Pons INAP. Madrid 2006, Pp. 13 y 14

⁶¹ MIR PUIGPELAT, ORIOL. *Globalización, Estado y Derecho*. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo. Editorial Thomson. Cuadernos Civitas. Madrid 2004, P.p. 30-34.

6.3. El soberano supranacional difuso

Los cambios en la estructura económica están directamente vinculados con las reformas jurídicas de la administración pública. Las organizaciones de grandes empresarios encontraron en el Estado un conjunto de actividades susceptibles de mercantilización e inducción de cambios, a través de reformas, que pueden sostener, con el ideario del neoliberalismo, el soporte de una revolución tecnológica que acelera los cambios, mediante la eliminación de los obstáculos de la distancia y el tiempo, en un ambiente político sin el paradigma del socialismo real, sin competencia ideológica. Estas medidas hacen más fluido y creíble que, por todo el mundo, se implanten reformas en pos de un desarrollo humano.

Es importante incorporar, a esta reflexión, algunos datos que nos muestren el origen del marco neoliberal, que es la doctrina política-económica de la cual surge una nueva visión del papel del Estado⁶², en la que se inserta un conjunto de reformas jurídicas entre las que se incluye la instauración del servicio profesional de carrera en países latinoamericanos.

Por ejemplo hay hechos que pueden parecer aislados, pero han producido voluntades que consolidaron decisiones y proyectos cuyo alcance traspasa fronteras, idiomas, gobiernos y leyes. El llamado neoliberalismo, para efectos de esta tesis lo tomamos como parte del contexto que permite la influencia legal, directa y abierta de los organismos internacionales al interior de las administraciones nacionales. Una simple presentación un libro: *La mejor sociedad, The Good Society* de Walter Lippman, realizada en París en octubre de 1938, que congregó a grandes estudiosos, algunos de ellos fueron: Ludwin von Mises, Friederich Hayes, Wilhelm Röpke, Jaques Reuff, Louis Baudin y Alexander Rüstow, en esa reunión se abordó el tema del liberalismo pero con una “visión moderna”, a esta nueva perspectiva se le denominó neo liberalismo. Otra reunión que aporta acuerdos, que sirvieron de avance a esta visión, para la redefinición del papel del Estado y el mercado, se llevó a cabo en Mont-Pelerin, Suiza, en 1947. Fue un congreso que duró tan solo 10 días, se conformó una sociedad

⁶² OSZLACK, OSCAR. De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. El autor sostiene que la reconvencción neoliberal partió de atribuir la crisis económica al fracaso del modelo “de *organización social fundado en una matriz estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del Estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato.*” Revista Nueva Sociedad. 160. P 85

denominada Sociedad Acton-Toqueville, se le conoce además con el nombre de Sociedad Mont-Pelerin, integrada con 258 miembros fundadores, entre los que destaca Hayek, Walter Eucken, Milton Friedman, Bernard de Jouvenel, Frank Knight, Mises, Karl Popper, Lionel Robbins y Röpke. *“la reunión estuvo inspirada por la preocupación de los participantes sobre el destino del liberalismo como pensamiento y acción”* Se hizo énfasis en la decadencia de los principios de la moral y el derecho *“en las bondades de la economía de mercado y la propiedad privada... el propósito fue estudiar los problemas de las economías de mercado. Entre los objetivos derivados de ese propósito, los convocados se plantearon estudiar la redefinición de las funciones del Estado...”*⁶³.

El neoliberalismo, a partir la década de los 70's, fija su atención en el tamaño del Estado - como una estrategia para los cambios del mercado -. Es así como surgió una ola de reformas que dieron vuelta al mundo, impulsando la privatización, provocando que el Estado *“adelgace”* sacando empresas al ámbito privado de competencia e incorporando métodos y estrategias propias de las empresas⁶⁴. A estas transformaciones se les ha conocido como la Reforma del Estado.

El objetivo de este apartado es incorporar a la investigación una categoría analítica propuesta en una de las materias del Programa del Doctorado, Problemas actuales del Derecho Administrativo, es un término que propone visualizar un conjunto de hechos y decisiones que sugieren la existencia de un poder más allá del constituido, formal y democrático de cada país, que se evidencia más claramente ante la producción de normas vigentes cuya fuente se sitúa fuera del poder legislativo constituido, normas que inciden en procedimientos y acciones propias del derecho administrativo. Esta categoría analítica es, se expresa con un término utilizado por CAPELLA,⁶⁵ soberano supranacional difuso del que plantea dos vertientes o polos del poder de decisión, el primero, denominado polo privado,

⁶³ OMAR GUERRERO, *El Fin de la Nueva Gerencia Pública*. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública: ESTADO, GOBIERNO, GESTIÓN PÚBLICA, No. 13, año 2009, p 7

⁶⁴ OMAR GUERRERO, en el libro *La nueva gerencia pública*. Reconoce dos formas de *“adelgazamiento”* o privatización que denomina exprivatización y endoprivatización. La primera consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, *“moviendo al estado hacia fuera del mercado. La segunda...consiste en la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado.”* Editorial Fontamara, México, 2004. P 55

⁶⁵ CAPELLA, JUAN-RAMON. *Entrada en la barbarie*. Editorial Trotta. Madrid. 2007 p 167

“está constituido por el poder estratégico conjunto de las grandes compañías trasnacionales y conglomerados financieros”⁶⁶. El segundo, polo público se ubica en las instancias convencionales u organismos internacionales así como en las agrupaciones de países. A partir del nuevo orden económico, impulsado por el neoliberalismo y en el marco de la globalización económica, las decisiones generadas por las instancias de los dos polos han adquirido la forma de un “*poder superior*.” El autor describe a este fenómeno como “*una serie de instancias instituciones formales e informales en las que se definen y articulan las políticas “globalizadoras” o generalizantes de la Gran Restauración.*”⁶⁷

Habría que aclarar que esta estrategia de decisiones externas no se refiere a las relaciones internacionales que de manera tradicional se traducen en convenciones y acuerdos con el correspondiente seguimiento, en esta versión hay algo más, es el conjunto de decisiones que toman las grandes trasnacionales para dirigir el mercado, acuerdos que por su peso,⁶⁸ trascendencia y contenido logran permear en los gobiernos nacionales, en decisiones, políticas y jurídicas que afectan a las administraciones públicas. Por el peso del poder económico que poseen, a lo largo de varias décadas, se ha tejido una red de vínculos entre ambos polos, que produce consecuencias. Para el maestro JULIO VICTOR GONZALEZ GARCIA,⁶⁹ el mecanismo de incorporar decisiones de las grandes empresas en la vida nacional ha merecido considerar a una administración supranacional. Es decir el papel y función de objetivos que inciden en la organización de la sociedad, se definen en instancias

⁶⁶ CAPELLA, JUAN RAMON. El autor descarta relacionar el concepto de soberano supranacional con el de imperio, fundamentalmente por la labor de consenso y participación “*voluntaria*” de los países involucrados con las decisiones de estos dos polos de instancias, fuera del contexto nacional. *Fruta Prohibida*. Editorial Trotta. Madrid, 2008. P 308

⁶⁷ IDEM, p 169

⁶⁸ SABINO CASSESE, en una referencia respecto del peso o poder de las empresas, comenta: “*Junto a los Estados, hasta ahora los únicos protagonistas de la escena mundial, se sitúan las grandes empresas generalmente de carácter multinacional. De los cien organismos económicos más grandes del mundo 51 son empresas, 49 son Estados. El volumen de negocios de la General Motors es superior al producto interno bruto de países como Arabia Saudita, Turquía o Polonia. Los ingresos de General Electric son comparables a los de Israel y los de IBM son superiores a los de Egipto. Más de 145 000 empresas son multinacionales.*” En la obra *La globalización jurídica*. 2006, Madrid. P 14

⁶⁹ GONZALEZ GARCIA, JULIO VICTOR. Globalización económica y administraciones públicas: el tránsito de la administración soberana del estado nacional a la administración del marco supraestatal difuso. Documento en WEB de la Facultad de Derecho. Asociación de Profesores de Derecho, y profesor de la materia Globalización e intervención pública (2009) del Programa 150 Problemas Actuales del Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid. juliogonzalez.globalizacion.mht

fuera del ámbito de una nación y más allá de los vínculos formales que se producen en reuniones u organismos internacionales, afectan la agenda legislativa y trasponen acuerdos externos en políticas públicas, leyes y reglamentos.

Otro calificativo este “*poder*” es el de *difuso*. Se considera así porque no tiene una forma única, conjunta o definida de organización, ni en número, ni en nombre, tampoco una sede; por el contrario, se caracteriza por ser variable en el número de países, organizaciones, en formas y tiempos de convocatoria, no obstante, se toman decisiones que logran afectar al interior de un gran número de países. Dicho de otra forma podrá ser a través de una Convención, congreso, informe o toda una campaña global para impulsar una estrategia o simplemente un concepto. El resultado será la producción de cambios al interior de un país, con criterios tomados afuera. Esta diversidad de posibilidades es el argumento para llamarle difuso.

Con la intención de diseñar el perfil de este poder supranacional, el profesor González García identifica cinco niveles de decisión (o gobierno nacido de la globalización). El primero se conforma a través de acuerdos multilaterales gestados por países altamente desarrollados como el conocido Grupo de los siete o G7, integrado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, al que se une Rusia formando el G8. En segundo se ubican los Organismos y Agencias Internacionales, fundamentalmente aquellas cuya misión principal es el financiamiento para el desarrollo, acompañado de otra tarea estratégica: la asistencia técnica e investigación, que se dice fácil, pero representa la diferencia entre la imposición y la adopción voluntaria de estrategias y lineamientos que se difunden y promueven a través de áreas de investigación propias de los organismos o auspiciadas por los mismos; habrá que recordar que si bien los órganos de gobierno de estos organismos están constituidos por gobiernos de distintos países, la participación relevante corresponde al grupo de los siete, prioritariamente Estados Unidos y Reino Unido.

En el tercer nivel de esta red de toma de decisiones, el Doctor Julio González García ubica a los sistemas regionales de integración económica como la propia Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. En cuarto se ubica a la Administración Pública de los Estados nacionales que son las instancias operadoras, que si bien toman decisiones en la tarea cotidiana de gobernar también son las encargadas de introducir reformas y

transformaciones - que fueron acordadas previamente en las otras instancias de este nuevo esquema de poder -. Habrá que relacionar el concepto y objeto de la administración pública como organización mediante la cual se operan las decisiones que benefician al gran capital, que es congruente con el papel asignado a las administraciones nacionales en este tercer nivel del soberano supranacional difuso. En resumen las directrices acordadas en instancias supranacionales en las que interviene la influencia del polo privado, se trasladan a través de compromisos que firman los gobiernos con los organismos internacionales de financiamiento, a reformas jurídicas, programas de gobierno, estudios y análisis institucionales del polo público.

En quinto lugar, en la estructura de decisiones, se coloca a los niveles internos de administración pública, llamados gobiernos subnacionales. En el caso de México son las entidades federativas y municipios.

En este esquema de cinco niveles se conforma un eje en el que circulan decisiones que atienden a los intereses del mercado y llegan hasta el nivel local, esquema denominado Soberano supranacional difuso.

NIVELES DE COMPOSICIÓN DEL SOBERANO SUPRANACIONAL
1) GRUPO DE LOS 7 (G7).
2) ORGANISMOS INTERNACIONALES DE FINANCIAMIENTO.
3) SISTEMAS REGIONALES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA.
4) ADMINISTRACIONES NACIONALES.
5) GOBIERNOS SUBNACIONALES.

Fuente: cuadro de elaboración propia con la información de los apuntes de la materia de Globalización e intervención pública impartida por el profesor Julio Víctor González García, dentro del Programa 150. Problemas Actuales del Derecho Administrativo, 2009. UCM (Universidad Complutense de Madrid).

Es necesario insistir en la importancia de que los cinco niveles sean acompañados de otras instancias como: consejos, institutos, universidades o centros de estudios e investigaciones para que coadyuven en la producción y difusión de las ideas⁷⁰, que pueden ser análisis críticos o propuestas que tienden a generar un consenso implícito o por repetición. Estas instancias son de variada naturaleza pero un buen número de ellas son auspiciadas por los organismos de financiamiento internacional -en las que también se localizan sus propios centros de análisis, investigación, asistencia técnica y difusión- que patrocinan a instituciones o personas para el abordaje y desarrollo de temas que ellos fijan como centrales y generalmente coadyuvan a su labor de financiación del desarrollo.⁷¹

Todo este mundo de ideas ha generado un entorno que ha sido llamado *pensamiento único*. JOSÉ VIDAL-BENEYTO lo define como el “*credo económico liberal-planetario al que la sociedad mediática y su capacidad de auto propagación han dotado de una irresistible vigencia, constituyéndolo en base de nuestro consenso.*” Más adelante complementa la cita: “*no se trata de pensamiento ni único, ni múltiple, sino ideología, de nuestra ideología dominante*”⁷² Cabe agregar que este término, de pensamiento único, también ha sido atribuido a IGNACIO RAMONET, así lo cita el propio JOAQUÍN ESTEFANÍA: “*Según Ignacio Ramonet, director de Le Monde Diplomatique (uno de los analistas que más ha profundizado en este concepto) se trata de la traducción a términos ideológicos de pretensión universal de los intereses de un conjunto de fuerzas económicas, en especial del capital internacional*”⁷³.

⁷⁰ ESTEFANÍA, JOAQUÍN en su libro *La Nueva Economía. La globalización*. cita a SUSAN GEORGE, quien ha estudiado los centros del pensamiento neoliberal y afirma: “*desde 1945, el movimiento neoliberal no ha dejado de reclutar pensadores y proveedores de fondos y dotarse de medios financieros e institucionales importantes. Su arsenal está compuesto en parte de tink-tanks, o grupos de estudio de los que los más influyentes se encuentran en Estados Unidos*” citada por Temas de DEBATE. Madrid. 2000, P. 38

⁷¹ Veamos un ejemplo para Latinoamérica, el Banco Interamericano de Desarrollo advirtió en 1989 la necesidad de estimular la capacidad de investigación y análisis de la problemática de la región de América Latina y el Caribe “*para generar y enriquecer la visión del Banco*”, para tal efecto se creó la Red de Investigación Latinoamericana, con la participación de más de 350 instituciones, coordinando 40 proyectos cuyo financiamiento proviene del banco. Con un fondo de cooperación de 4,7 millones de dólares autorizado en 1990, y operado a través de una convocatoria anual para promover la investigación los ganadores desarrollarían sus propuestas con financiamiento del banco, agregando la difusión de los estudios ganadores entre políticos, funcionarios y especialistas en el tema, a través de foros internacionales o publicaciones. IGLESIAS, Enrique. Presidente del BID (1988-2005) *AL SERVICIO DE ALGO MAS QUE UN BANCO*. www.iadb.org/pub Washington, D. C. 2006. P.p. 218 -123.

⁷² ESTEFANÍA... Óp. Cit. p 43.

⁷³ Ídem p 42.

La producción de las ideas, a nivel global, es una de las caras de la globalización. Los Organismos Internacionales en su intento de producir un consenso para las reformas, patrocinan y difunden teorías, corrientes de pensamiento y hasta nuevas disciplinas, - como la nueva gestión pública, NGP, en delante - que contienen ideas recientes como la profesionalización de los empleados públicos, que son la columna vertebral de todo sistema profesional de carrera.

6.4. Organismos Internacionales

Para reconocer con mayor claridad la fuente que promovió la producción y difusión de las ideas que moldean las reformas que también se implementaron en México, se presenta un cuadro que contiene el perfil y objetivos de algunos de los organismos internacionales que en sus estrategias y objetivos, para el desarrollo, han promovido la reforma de la administración pública, introduciendo a la nueva gerencia pública como paradigma del modo de operar el gobierno y la administración pero sobre todo que incluyen al servicio civil como parte de reforma de estado y la administración pública. Es el caso de FMI, BM, BID, OCDE y a CLAD como instancias de consenso y difusión de las ideas acordes a la política globalizadora, que opera en forma especial para Iberoamérica.

ESQUEMA DE IDENTIFICACIÓN ⁷⁴			
siglas	fecha	denominación	OBJETIVOS
FMI	27/DIC/44	FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	Asegurar la estabilidad del Sistema Monetario Internacional. Fomentar la cooperación monetaria internacional. Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio Internacional.

⁷⁴ Para complementar la información de las acciones y participación de cada uno de estos Organismos, podrá consultarse el **Anexo I**, que contiene la descripción de la organización y funciones de cada uno de los mencionados en el cuadro.

			Poner a disposición de los países miembros recursos de la institución.
BM	1944	<p>GRUPO BANCO MUNDIAL</p> <p>1. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).</p> <p>2. Asociación Internacional de Fomento (AIF).</p> <p>3. Organismo multilateral de garantía e inversiones (MIGA).</p> <p>4. Centro Internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones (CIADI).</p>	<p>Asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo en todo el mundo.</p> <p><i>“combatir la pobreza con pasión y profesionalidad para obtener resultados duraderos y ayudar a la gente a ayudarse a sí misma y al medio ambiente que los rodea. Suministrando recursos, entregando conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores público y privado”⁷⁵.</i></p>
BID	30/dic/1959	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> • Institución para el desarrollo en América Latina y el Caribe. • Busca eliminar la pobreza y la desigualdad así como promover un crecimiento económico sostenible. • Apoya proyectos y provee asistencia técnica. • Los clientes son los gobiernos, instituciones públicas autónomas e incluso organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas.
OCDE	14/dic/1960	ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE	<p>De entre sus objetivos:</p> <p>Realizar la más fuerte expansión</p>

⁷⁵ <http://web.worldbank.org>. Quiénes somos.

		DESARROLLO ECONÓMICO	posible de la economía y del empleo y un aumento en el nivel de vida de los países miembros. Promover la utilización eficiente d sus recursos en el terreno científico y fomentar la investigación y formación profesional... contribuir al desarrollo económico tanto de países miembros como de no miembros en vías de desarrollo, a través de afluencia de capitales y asistencia técnica.
--	--	-------------------------	---

Fuente: cuadro de elaboración propia con información de las páginas electrónicas de cada organismo.

Los primeros organismos internacionales, mencionados en el cuadro, también se conocen como “*Instituciones Bretton Woods*” su historia proviene de una Conferencia Monetaria y Financiera, “*Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas*,” llevada a cabo en la ciudad de Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos (donde toma el nombre) del 1 al 22 de julio de 1944; en la que participaron 44 países. Después de la segunda guerra mundial parecía que la “*estrategia de la razón*” prevaleció para resolver conflictos fundamentalmente de intereses económicos cuyo tema central fue el establecimiento de un tipo de cambio sólido y reglas muy definidas para el cambio de monedas. En la reunión se abordó el tema del patrón oro, la creación de tipos de cambio fijos y la necesidad de que existieran organismos dedicados al control de las divisas tendiente a la eliminación de restricciones cambiarias. Se decidió la creación del Banco Internacional para la Reconstrucción del Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, apuntándose también el Acuerdo sobre el Comercio y Aranceles que posteriormente sería el GATT y más tarde (1994) la Organización Mundial del Comercio, OMC. Richard Nixon, como presidente de Estados Unidos de Norteamérica, tomó la decisión, el 15 de agosto de 1971, de interrumpir la paridad fija del dólar respecto al oro, con ello provocó “*un abandono generalizado de los compromisos cambiarios respecto al dólar*”⁷⁶. Con el tiempo las instituciones se fueron adaptando y en los últimos 25 años les ha tocado la tarea de financiar el desarrollo y con ello esbozar reformas de Estado y administración. Por ejemplo, la Organización para la

⁷⁶ TORIVIO DAVILA, JUAN JOSE. *Las Instituciones de Bretton Woods: 60 años de cambios*. REVISTA ICE. INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. . 60 Aniversario de las Instituciones Bretton Woods, No. 827. MINISTERIO DE INDUSTRIA TURISMO Y COMERCIO. Diciembre 2005. P 18.

Cooperación y Desarrollo Económico, además de contribuir al fortalecimiento del mercado, apoya la producción de estudios, investigaciones y formación profesional, cuyos productos son difundidos desde el gobierno y la empresa hasta el ámbito académico. Lo que significa reconocer que el dinero privado entró al negocio de los gobiernos.⁷⁷

Aunque catalogamos al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, en adelante) como parte de las instancias que han influido en la versión mexicana del servicio civil de carrera, la colocamos en un rubro aparte, porque su naturaleza es diferente, ya que no tiene la labor de financiamiento sino exclusivamente de investigación, asesoría y difusión. Su influencia ha resultado ser un espacio de Iberoamericanos para Iberoamericanos. Sus declaraciones se producen con la participación de representantes de gobiernos de los países que la integran por eso la llamamos institución de consenso. Originalmente fue creado como un Centro Intergubernamental⁷⁸ para la realización de programas de cooperación internacional en materia de reforma administrativa. La Asamblea General de las Naciones Unidas respaldó su creación; la estructura de organización se vincula directamente con integrantes de los gobiernos Iberoamericanos, por ejemplo, el Consejo Directivo se conforma por representantes designados que generalmente son Secretarios o Ministros de las áreas de económica o función pública de los gobiernos nacionales de los países que integran este Organismo. Cuenta además con una institución académica y de investigación propia, la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, dirigida – fundamentalmente - a funcionarios de los países que han formado este Centro.

⁷⁷ VICHER DIANA. *Reflexiones sobre las reformas neogerenciales. ¿hacia una nueva reforma administrativa?* Revista Chilena de Administración Pública. No. 13 junio 2009. P 57.

⁷⁸ Se autodefine como un organismo público internacional de carácter intergubernamental; constituido originalmente por los gobiernos de México, Perú y Venezuela, el 30 de junio de 1972, en la ciudad de Caracas Venezuela, con el objeto de intercambiar experiencias y conocimiento en relación a la reforma del estado y la modernización de la administración pública, a través de reuniones internacionales, realizar estudios e investigaciones, cooperación técnica, publicación de obras y prestación de servicios de información, en principio la sede se intercambiaría cada 3 años, pero después atendiendo a la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Sede del Gobierno de la República de Venezuela, y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo se establecen la prerrogativas para establecer la sede en Caracas, se le otorga inmunidad a los bienes y archivos del CLAD así como la exención de contribuciones y derechos de aduana. De igual forma los representantes que se ubiquen en la sede gozaran de inmunidad diplomática excepto los funcionarios venezolanos.

Desde su creación se han emitido Códigos y Cartas que una vez publicados van generando consenso y afinando conceptos así como líneas prioritarias en los temas que cada año se identifican como claves para profundizar en la reforma de la administración pública. Los documentos más importantes, en materia de gestión pública y modernización de la función pública, integran a la profesionalización de los servidores públicos.

DOCUMENTOS CLAD

- Una Nueva Gestión Pública para América Latina de 1998.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública del 2003.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno del 2006.
- Carta Iberoamericana de Gestión Pública del 2007.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública del 2008.
- Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la Gestión Pública del 2009.
- Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI.

Fuente: cuadro de elaboración propia con información del CLAD

6.5. Gestión pública Iberoamericana para el Siglo XXI

Los cambios en las instancias supranacionales se introdujeron en la realidad nacional a través de reformas, sean de la administración o Reforma del Estado - que es como en México se traducen las transformaciones desde los años 80 -. Estas reformas siguen siendo el camino para intentar el desarrollo. Existen dos oleadas que se producen en el nuevo orden mundial, conocido como globalización. La primera es llamada estructural⁷⁹ o de primera

⁷⁹ Para fortalecer la información se describe en el **Anexo II**, una breve crónica de la reforma estructural y la llamada reforma de segunda generación.

generación y otra es la reforma de segunda generación, o neogerencial, que data de los años 90. Ambas fueron encaminadas a la reinversión, neo institucionalización o simplemente al fortalecimiento de las capacidades para gobernar. Estos movimientos arrojaron nuevos temas y conceptos que se incrustan en el discurso y documentos oficiales de México en la época; por ejemplo el llamado buen gobierno (versión local de gobernanza) y la gestión pública. En ambos encontramos el intento más reciente para establecer el servicio profesional de carrera que analizamos en esta investigación

Las reformas al interior de la administración pública proponen incorporar elementos de Gerencia Pública, entre los que se encuentra la profesionalización de los sectores públicos. La NGP se inspira en el traslado de formas y estrategias de organización acuñadas en el ámbito de las empresas privadas. La adopción de los fundamentos de la nueva gestión pública no sólo se observa al interior de las administraciones de los últimos gobiernos sino también en el campo de la academia, su uso ha conducido a identificarla con un elemento de modernización.

Los cambios provocados por la reforma estructural y la segunda ola de reformas, tendiente a la reingeniería del estado, introdujeron ideas nuevas sobre la organización de la administración pública. Hay una ruptura con las formas de organización administrativa sostenidas en la jerarquía vertical y uniforme para todas las materias que comprenden el gobierno. La estricta y enmarañada normatividad pasó de una expresión del Estado de Derecho al interior de las administraciones a ser considerada como camisa de fuerza.

Antes el Derecho Administrativo era suficiente para determinar el quehacer del estado a través de leyes, reglamentos y manuales; pero en los últimos años poco a poco los acuerdos, normas y reglas de operación dictadas desde el gobierno prevalecen. El contexto neoliberal promueve una nueva versión de reforma administrativa proyectada desde el FMI, BM Y OCDE, conformando una Nueva Gestión Pública. Paulatinamente se deja el modelo Taylorista de organización por otro que surge del neoliberalismo y se extiende como parte de la globalización, sostenida en los principios de flexibilidad, calidad y eficiencia.

AGUILAR VILLANUEVA ubica el origen de la administración pública en lo que llama “*Consenso OCDE*”⁸⁰, donde los estudios y recomendaciones de la Comisión Public

⁸⁰ AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. *Gobernanza y gestión pública*. Óp. Cit. P. 48.

Margament Committe (PUMA) de la OCDE, divulgan y promueven las tesis y postulados de la Nueva Gestión Pública NGP. La versión especial para América Latina la ubicamos en el documento generado en el CLAD en 1998, denominado la Nueva Gestión Pública para América Latina.

Sobre el tema, GUERRERO afirma “*el papel de la gerencia en la globalización es estratégico toda vez que la globalización en sí, es una globalización gerencial*”⁸¹. Este autor sostiene que el nuevo manejo público – así le llama a la NGP – es el modelo más representativo de la globalización y consiste en un prototipo de estandarización conformado por seis rasgos fundamentales.

- El primero es una solución a los problemas de productividad de los gobiernos, en busca de mejores servicios públicos y menor costo.
- Segundo destaca la tendencia a la mercantilización de los servicios públicos.
- El tercer rasgo contempla la orientación al cliente, es decir, la transformación de ciudadano en consumidor, tiene el derecho ejercer su libertad de elección ante las diferentes ofertas, (de ahí la justificación de los servicios públicos de competencia o privados).
- El cuarto es la descentralización, se plantea que la responsabilidad de los gerentes públicos estrechándose los marcos legales y ensanchándose los márgenes discrecionales.
- El quinto tiene por objeto presentar al “*nuevo manejo público*” como puro, es decir, separado de la política.
- El sexto la rendición de cuentas por resultados.

El autor incluye la rendición de cuentas como una congruencia entre insumos y productos, también atribuye a la OCDE el origen y estrategia de difusión de lo que llama manejo público⁸². Hay una variedad de propuestas que enumeran o enlistan el contenido de

⁸¹ GUERRERO, OMAR *Gerencia pública en la globalización*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2003. P. 19

⁸² GUERRERO, Óp. Cit. Quien a su vez, cita a MATHIASSEN, DAVID que dice: “*la nueva religión gerencial se cultiva en una catedral de donde emana la estrategia mundial de promoción del nuevo modelo de implementación: la OCDE*” P. 188.

la Nueva Gestión Pública. Un ejemplo lo encontramos en HOOD quien describe siete componentes: “*la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones, la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, la mayor competencia en el sector público, el impulso a los estilos gerenciales prominentes del sector privado y una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos*”⁸³

Para SABINO CASSESE, el *New Public Managment*, -para México es la nueva gestión pública- contiene los siguientes elementos:⁸⁴

AGENCIFICATION	Confiar a agencias independientes tareas del gobierno.
PROCESS RE-ENGINEERING	Revisión de procedimientos internos para simplificar y reducir.
RESULT ORIENTED BUDGET	Elaboración de presupuestos para maximizar resultados. Presupuesto por resultados.
PUBLIC-PRIVATE PARTENERSHIP	Colaboración de particulares en servicios públicos.
MARKETIZATION	Servicios públicos trasladados a la competencia.
CUSTOMER ORIENTATION	Determinación de indicadores de calidad y estándares de productividad en función de la satisfacción de usuarios, dígame clientes.

Fuente: cuadro de elaboración propia con la propuesta de CASSESE

⁸³ Citado por AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. *Gobernanza y gestión pública*. Óp. Cit. P 147

⁸⁴ CASSESE, SABINO *La globalización Jurídica*. Marcial Pons. INAP Madrid, 2006 p. 198

Es importante reconocer que, dentro de la NGP, se va otorgando gradualmente mayor importancia al tema de los recursos humanos. Para esta doctrina los empleados dejan de ser la burocracia que conforma las estructuras orgánicas para ser el elemento humano, estratégico para la organización⁸⁵.

6.6. Documentos orientadores para el servicio profesional

Para fortalecer la hipótesis de que la reforma administrativa, que contiene la instauración del servicio profesional de carrera, proviene de ideas y acuerdos concebidos en las instancias internacionales - que mencionamos anteriormente - es necesario realizar una revisión exhaustiva para detectar, en diversos documentos, los elementos que contienen esta propuesta. A continuación se presenta un cuadro elaborado con información seleccionada - que consideramos fuente directa - para la organización del servicio profesional de carrera en México.

INSTITUCIÓN	DOCUMENTO CLAVE
BANCO MUNDIAL	El Estado en un mundo en transformación, 1997.
BID	Diálogo Regional de Política, 1999. Marco de referencia, 2000. Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil, 2002. Modernización del Estado. Documento de estrategia, 2003. Servicio civil: temas para un dialogo. Red de Gestión y

⁸⁵ ROSALES NUÑEZ, JUAN. Cita a BENNIS, W., “ordenarles a las personas que cambien ya no funciona. Construir una nueva cultura de gestión pública implica cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las instituciones públicas, de modo que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías y nuevos desafíos” en GERENCIA PUBLICA. Administración pública contemporánea. Ed. Gernika. 2004. México. P. 125

	Transparencia de la Política Pública, 2003. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, 2006. Diagnostico Institucional de sistemas de servicio civil. Caso México 2002- 2005.
CLAD	Una Nueva Gestión Pública para América Latina de 1998. Carta Iberoamericana de la Función Pública del 2003. Código Iberoamericano de Buen Gobierno del 2006. Carta Iberoamericana de Gestión Pública del 2007. Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI.

Fuente: cuadro de elaboración propia con información sintetizada de los documentos vinculados con el servicio profesional de carrera, en cada una de las instancias mencionadas.

Por la relación directa con el proceso de adopción del Servicio Profesional de Carrera en México, consideramos importante abordar con más detenimiento esta selección de documentos contemplados en el cuadro anterior, para lo cual se presenta una descripción apretada del contenido de los mismos.

Del Banco Mundial. El estado en un mundo en transformación, 1997

Se le atribuye, a este documento, las reformas conocidas como de segunda generación que incluyen la NGP. En él se perfila el nuevo papel del estado y del gobierno, se afirma la necesidad de acomodar la función del estado conforme a sus capacidades, o sea, en algunos aspectos habrá que inhibir y en otros revitalizar. Se debe considerar, a este texto, como innovador pues introduce e incorpora los sistemas de mérito en la función pública, se insiste en la flexibilidad y en la necesidad generar mayor competencia dentro de la administración como factor de eficiencia, ambas como parte de los principios que definen a la NGP. Se hace necesario un cuerpo de funcionarios con un sistema de contratación basado en méritos y

niveles más altos de remuneración, así como en sistemas de control. Este documento, en su parte relativa, concluye que para lograr la eficiencia y la eficacia del estado, necesariamente debe incluirse funcionarios con méritos.

Del Banco Interamericano de Desarrollo

a) Diálogo regional de política. BID, 1999

Se trata de una red de participantes por regiones de América Latina es una instancia muy importante mediante la cual se genera una producción de documentos, consensos y acuerdos que fortalecen la aceptación de la NGP en la región. Surge como una iniciativa del directorio del BID para crear el Diálogo Regional de Política con el objeto de contribuir al intercambio de experiencias en Latinoamérica y enfrentar los retos de la globalización. El diálogo contempló y creó siete redes especializadas, la número cinco fue la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, la cual incide en el establecimiento y fortalecimiento de servicios civiles en Latinoamérica.

b) Marco de referencia. BID, 2000

El marco de referencia del BID, posterior a la crisis de los años 80, fue emitido en marzo del 2000 para definir las áreas en las que el banco puede apoyar programas de modernización del estado así como identificar nuevas formas de organización y gestión política. El marco de referencia del BID, después de un diagnóstico, fija las prioridades y, en el apartado correspondiente al poder ejecutivo, después de reiterar el apoyo al área financiera - en el punto número iii) - se sitúa tema que nos ocupa, especificando como facultad *“promover un servicio civil profesional, incluyendo la capacitación de administradores públicos a diferentes niveles, que aumente la eficacia de la gestión estatal, fortalezca la*

autonomía de la función pública en relación a los intereses corporativos, y elimine las discriminaciones de género y otra índole”⁸⁶.

El texto insiste en la necesidad de forjar una concepción integral de la modernización del Estado, tomando en cuenta las especificidades de cada país, por tanto desde estos organismos internacionales se insiste en la importancia de la elaboración del diagnóstico del Estado y de las políticas públicas en operación, también se pide se promuevan el consenso y la voluntad política para los cambios y, desde luego, que tome en cuenta la participación de la sociedad civil. El documento, después de afirmar en forma general que los estudios de diagnóstico del banco han advertido inapropiados sistemas de servicio civil, reitera que su campo de acción, entre otros rubros, es la promoción de un servicio civil profesional y una reforma administrativa que aumente la eficacia de la gestión estatal, se afirma que el BID “*apoyará programas para el diseño, establecimiento e implantación de sistemas de servicio civil basados en criterios de profesionalismo*”⁸⁷.

c) Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. BID, 2002

Calificamos a este documento como uno de los estudios más claros y precisos sobre la situación del servicio civil en Latinoamérica, ha servido de referencia para el análisis político y académico de los avances en materia de servicio profesional de carrera que el BID ha impulsado, además de ser fuente de investigación para interesados en el tema; el BID, en el marco de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública encargo este trabajo a Francisco Longo. Este trabajo representa un aporte metodológico ya que contiene un modelo para la elaboración de diagnósticos por país, de los que del 2002 al 2004 se concretaron los trabajos para 21 países de Latinoamérica en los que se encuentra el caso de México, Chile y Costa Rica. Se utilizan herramientas de diagnóstico como los indicadores que manejan tanto el Banco Mundial como la OCDE. El objetivo de este marco es establecer un lenguaje común

⁸⁶ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Departamento de planificación estratégica y políticas operacionales. *Marco de referencia para la acción del banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*. 10 marzo 2000. <http://www.iadb.org> P. iii

⁸⁷ ÍDEM. P. 7

para dar lecturas regionales que posibiliten la comparación al mismo tiempo que los resultados puedan articularse con otras áreas del desarrollo. El texto se estableció como un instrumento metodológico para proporcionar un enfoque común para la región, posibilitando la evaluación y comparación de avances. Aunque se auto descarta como manual de trabajo destaca el hecho de que tiene una definición de formato. Es inevitable pensar en esta función, no obstante, se insiste reiteradamente en que sólo se pretende lograr una mínima homogeneidad, la suficiente para establecer un lenguaje común entre los distintos países de la región e investigadores y asesores en materia de servicio civil. Cada diagnóstico tiene los mismos apartados, que son: el resumen ejecutivo, indicadores, conclusiones, recomendaciones y una tabla de síntesis. En el documento, que reseñamos, se asume una definición de servicio civil en sentido amplio y otra en restringido, la primera señala que el servicio civil es un *“sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada”*, en el otro sentido se dice que el servicio civil propiamente es cuando incorpora *“arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales”*.

Un dato que nos servirá para el análisis general, es la afirmación de que en el concepto del servicio civil caben diferentes formas de relación de empleo, evidenciando con ello la presencia permanente del principio de flexibilidad que caracteriza a la NGP, que es el marco en el que se desarrollan estas intenciones de implantación del servicio profesional de carrera.

Su autor, Francisco Longo, reconoce que el modelo integrado de gestión estratégica de recursos humanos, proviene del ámbito privado y contempla las características modernas de gestión de recursos humanos. Hay dos ámbitos en los que se centra a la gestión de recursos humanos (GRH en adelante): el contexto interno y el entorno. En el primero se incluyen factores como la situación política, el presupuesto, los sistemas de trabajo y la estructura así como la cultura organizativa. En el segundo, factores de entorno, se contemplan: la situación sociopolítica, económica y la evolución tecnológica así como las expectativas ciudadanas respecto de los servicios públicos, se consideran ineludibles el marco jurídico y el mercado de trabajo.

*Subsistemas del modelo de análisis*⁸⁸

El Modelo se divide en siete subsistemas estratégicos que están vinculados:

Planificación. Se refiere al estudio de las necesidades cuantitativas y cualitativas de corto, mediano y largo plazo, comparado con las necesidades y capacidades internas para identificar acciones y cubrir diferencias.

Organización del trabajo. Este subsistema se integra con el conjunto de políticas que definen las características y condiciones de la operación de la tarea cotidiana en el diseño de puestos y definición de perfiles

Gestión del empleo. Comprende la incorporación, movilidad y desvinculación. En este apartado se refiere a las prácticas que definen el ingreso, movilidad y salida de las personas en la organización.

Gestión del rendimiento. La idea es observar cuales son los mecanismos de motivación y rendimiento acorde a los objetivos y prioridades de la organización, hay un vínculo muy estrecho entre las acciones de planificación y evaluación

Gestión de la compensación Trata de las retribuciones, monetaria y no monetaria. Es el análisis relativo a la política salarial y de compensaciones, que conocemos con el nombre de retribuciones.

Gestión del desarrollo es la promoción y carrera, aprendizaje individual y colectivo. En este apartado debe observarse las practicas dirigidas a la profesionalización del personal, de acuerdo al potencial e intereses; la definición de una carrera basada en la capacidad y permanente actualización.

Gestión de las relaciones humanas y sociales (clima laboral, relaciones laborales y políticas sociales). Son las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados, prácticas tendientes a construir una comunidad de intereses.

⁸⁸ LONGO, FRANCISCO. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Dialogo Regional de Políticas. Banco Interamericano de Desarrollo. Barcelona, abril 2002. <http://www.iabd.ogr>.

La condición es que todos los subsistemas existan y tengan una interconexión, por ejemplo, el diseño de puestos con la retribución. Una vez comprendido el modelo la tarea sería que en cada país se hiciera un trabajo de identificación y análisis de cada uno los subsistemas que abarquen cuatro apartados. Los apartados están contemplados en el documento y son los siguientes:

- Objeto y finalidad.
- Procesos y practicas (relación con otros subsistemas).
- Puntos críticos (tipo check list).
- Consideraciones especiales.

Bajo un formato que se recomienda cubrir de acuerdo a los siguientes puntos:

- a. Datos de identificación y ámbito de trabajo.
- b. Resumen ejecutivo.
- c. Antecedentes.
- d. Análisis del contexto institucional.
- e. Marco legal.
- f. Otros elementos de contexto.
- g. Análisis funcional del servicio civil.
- h. Indicadores cuantitativos.
- i. Análisis por subsistemas.
- j. Análisis organizativo de la función directiva.
- k. Contraste con otros análisis comparados.
- l. Índices del sistema de servicio civil.

- m. Eficiencia.
- n. Mérito.
- o. Consistencia estructural (coherencia, estratégica, directiva y de proceso).
- p. Capacidad funcional.
- q. Capacidad integradora.
- r. Conclusiones y recomendaciones.
- s. Análisis de áreas causales.
- t. Conclusiones principales del diagnóstico.
- u. Propuesta de mejora.
- v. Anexo.

Así mismo se recomienda, concentrarse en el área de dirección de RH; observar e identificar el grado de unificación o fragmentación de las responsabilidades en materia de administración gestión de RH así como el grado de centralización o descentralización de las unidades responsables de esta tarea. Es importante reconocer el grado de autonomía, profesionalismo, compromiso y nivel de los responsables y su estructura de organización, para reconocer el grado e importancia de la gestión de recursos humanos en cada país.

Se incluye, también, una lista de fuentes recomendadas, como son: las normas, planes, presupuestos, plantillas, muestras de instrumentos utilizados en la GRH, bases de datos, estudios - internos y externos -, opiniones de carácter político y técnico, entre otras. Así mismo se sugieren instrumentos para obtener información como entrevistas, paneles, cuestionarios y encuestas, para finalmente recomendar la elaboración de indicadores; estos últimos bajo cinco dimensiones: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora. En un documento anexo se aborda la metodología para desarrollar tal recomendación.

En los anexos⁸⁹ se encuentra, además de la información complementaria para el tema del servicio civil, la evidencia de la relación que existe entre los estudios de organismos internacionales y las reformas que operan en México.

d) Servicio civil. Temas para un diálogo

Este documento de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, emitido en el año 2003 pretende definir un marco teórico y conceptos básicos respecto del servicio profesional probablemente con la intención de unificar criterios para el contexto de su implementación como parte de la estrategia de reforma de las administraciones públicas con

⁸⁹ Los anexos de este documento de Longo, contienen: **Anexo 1.** Glosario de términos utilizados. **Anexo 2.** Peculiaridades de los sistemas públicos, basados en análisis de OCDE. Hace referencia a una tipología de modelos de servicio civil, además de identificar lo que denomina disfunciones o fallas en los modelos, por ejemplo las prácticas que afectan el sistema de mérito o la flexibilidad. Este apartado también esboza las orientaciones de reforma que se observan en Latinoamérica, por mencionar alguna, aquella que se reconoce en México que es el cambio de percepción de la administración de personal a la gestión de recursos humanos, lo que conlleva a aceptar como reforma el tránsito de la administración a la nueva gestión pública. Otros enfoques de reforma descritos son los que pretenden descentralizar la GRH, los que buscan potenciar la función directiva para fortalecer horizontalmente un segmento de funcionarios que adquieren el valor de enlazar el área de decisiones políticas con las áreas operativas de menor jerarquía. Nuevamente brota el principio de flexibilidad al referirse a las prácticas de gestión, en las que incluye la flexibilidad numérica de las plantillas, para facilitar la reducción de personal; la flexibilidad contractual para introducir formas rápidas de movilidad y efectividad del personal; así como la flexibilidad funcional que implica la tendencia a la descentralización, autonomía y capacidad para la movilidad y promoción; la flexibilidad salarial que tiene por objeto romper el uniformismo salarial; así como la flexibilidad en el tiempo de trabajo, cuyo argumento principal está en la posibilidad de jornadas flexibles vinculadas con resultados y no con horas o tiempo en la oficina y finalmente otro rubro orientador de reformas es la transformación de las relaciones laborales. **Anexo 3.** Contiene un vínculo para el uso de indicadores cuantitativos de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial. Para tal efecto se propone una estructura de análisis del empleo público total indicándose en un esquema las subdivisiones en las que se recomienda hacer el análisis cuantitativo para el diagnóstico. Se describen cada uno de los rubros para ubicar claramente a esa parte del empleo que se observara en cada país. Se describen las fórmulas concretas de medición de cada uno de los factores, por ejemplo para el profesionalismo del servicio civil se habla de la tasa de designaciones políticas, que se mide de acuerdo al porcentaje de puestos que son provistos con criterios y mecanismos políticos en el gobierno central civil en relación con los puestos totales que integran el universo administrativo. En total son 24 formas para extraer indicadores. Finalmente se agrega un esquema o formato con la finalidad de reportar 10 años de datos y tener una tabla comparativa que describa cuantitativamente al empleo. **Anexo 4.** Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil. Se concentra en 5 que son eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora. Por supuesto que se describen las fórmulas para la elaboración de índices, así como la manera de obtenerlos, en suma representa un manual de trabajo para el tipo de estadística de cada país que pretenda elaborar el diagnóstico. **Anexo 5.** Es el esquema del informe. Como se dijo anteriormente las partes del informe también son definidas, el anexo habla de la orientación para la redacción de informe diagnóstico del país que deberá obtener, los datos de identificación y ámbito del trabajo, un resumen ejecutivo, los antecedentes, el análisis funcional del servicio civil que contiene a los subsistemas o apartados que este esquema analítico definió, los índices del sistema, las conclusiones y recomendaciones y los anexos. **Anexo 6.** Es la lista general de puntos críticos, son formatos que contienen 93 reactivos a manera de check list para verificar aspectos muy pormenorizados de cada uno de los subsistemas de este modelo de análisis, se otorga una ponderación y así los evaluadores “llenaran” el formato a manera de respuesta.

la introducción de la gestión pública para el desarrollo, se enfatiza en esta tarea el papel protagónico y determinante en los sistemas de servicio profesional, afirmando con ello que hay una relación directa entre desarrollo de un país y un buen servicio civil. Luego entonces se reconoce al servicio civil profesional como requerimiento imprescindible para la región, y destaca la relación positiva que se puede producir para beneficiar al mercado se pondera la importancia de las reformas en esa dirección. Se afirma que el impacto del servicio profesional contribuye a la democracia, la efectividad del Estado de Derecho y la eficacia de las políticas públicas. El autor reafirma la correlación directa que existe entre las capacidades del Estado y el desarrollo así como entre calidad y fortaleza de las instituciones. El concepto de capacidad institucional involucra en principio al gobierno pero también al ámbito privado y a la sociedad civil. Expresa los lineamientos para la reforma del servicio civil: poner en valor a la GRH en el sector público como gestión de profesionales, contemplar al empleo público como un sistema plural y diverso, apostar por los directivos, y la permeabilidad de la influencia del sector privado, *“cuestionando el exceso de protección y estabilidad en el empleo público”*.⁹⁰

e) Modernización del estado. Documento de estrategia. BID, 2003

En este documento se maneja que la reforma de Estado es sinónimo de modernización y que ambos caminos conducen a la consolidación de la gobernabilidad democrática. En el diagnóstico se reconoce que existe una relación deficiente entre el Estado y el mercado así como entre el Estado y los ciudadanos. También se refiere a que existen elevados índices de corrupción e inseguridad ciudadana con costos económicos y sociales, se coloca a la modernización del Estado como parte de la solución. Respecto al tema de nuestra investigación, se afirma que en la región se carece de servicio civil moderno y de sistemas basados en el mérito. En el apartado de *“lecciones aprendidas”* se insiste en que la adopción del servicio civil es un proceso que cada país debe dirigir, se reitera la necesidad de contar con diagnósticos basados en la investigación; que se aseguren consensos para impulsar cambios; establecer una relación complementaria entre la reforma del Estado, el

⁹⁰ ECHAVARRIA, KOLDO. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Servicio civil: temas para un diálogo. Serie de Estudios Diálogo Regional de Política <http://www.iadb.org/int/drp> 2003. P 4

fortalecimiento de la sociedad civil y la expansión del mercado; contar con una concepción integral y de largo plazo, así como tener la suficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios. Se reconoce que durante la década de los 90's se avanzó en las reformas estructurales pero no en las institucionales, sobre todo referentes al aparato administrativo.

Concretamente en el tema de servicio profesional abordado en el punto 4.26 inciso a) denominado: *“Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad”* se reiteran los principios de mérito e igualdad, como pilares de la propuesta de servicio civil, claramente se muestra como el Banco define una línea de acción en el marco de la gestión pública, que constituye una clara agenda de recomendaciones para los países latinoamericanos, que independientemente del avance de sus experiencias requieren de fortalecer los modelos de servicio profesional, bajo las siguientes directrices:

- Institucionalización de un servicio civil moderno basado en el mérito, como forma de profesionalizar a la Administración Pública, incorporando un régimen jurídico moderno adaptado a las necesidades de la administración pública.
- El desarrollo de políticas y sistemas de gestión moderna y eficiente de recursos humanos, incluyendo la selección, la promoción y la evaluación, que se adapten a diversas necesidades que tienen planteados los servicios públicos.
- La coordinación y coherencia entre la política salarial pública y la política fiscal, dada la extraordinaria interdependencia.

El desarrollo de sistemas de información y gestión de recursos humanos que consoliden la información necesaria, permitiendo una gestión responsable del empleo público integrada con la gestión presupuestaria.

- El apoyo a un dimensionamiento adecuado de las plantas de trabajadores en las administraciones públicas, siguiendo criterios y orientaciones de racionalidad estratégica.
- La modernización de sistemas de pensiones de funcionariales, capacidades gerenciales de los gobiernos mediante la institucionalización de una función directiva

profesional sujeta a una responsabilidad por el logro de resultados y sometida a incentivos de la misma naturaleza.

f) Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. BID, 2006

En este trabajo podemos ver una síntesis de los informes e investigaciones que produjeron desde la creación del Diálogo Regional y la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, textos que ofrecieron la valiosa tarea de realizar evaluaciones y diagnósticos en 21 países latinoamericanos ente abril de 2002 y diciembre del 2004 con base en el marco analítico referido anteriormente.

Es un esfuerzo que inició desde diciembre del 2003, se emitió un formato abreviado con la metodología para la elaboración de los estudios. Este informe se elaboró con esos estudios piloto. Las evaluaciones se basan en los siguientes apartados: resumen ejecutivo, análisis de los subsistemas, índices, conclusiones, matriz de puntos críticos y recomendaciones. En esta investigación se resalta no los resultados sino la importancia que estos estudios tuvieron para lograr la promoción de cambios en pro de un servicio civil. Es importante mencionar que en las conclusiones generales se resalta la heterogeneidad de la región.⁹¹

Este trabajo se desprende de los documentos de estrategia del BID, por ello contempla la necesidad de realizar un diagnóstico pormenorizado de cada país para identificar prioridades vinculadas con la línea estratégica general que el Banco emite. Finalizado en junio del 2002 pero publicado en el 2005 (por la revisión) este documento, relativo a México, fue elaborado para definir la situación del servicio civil en nuestro país. El estudio se centra en la Administración Pública Federal Centralizada y contiene bases fundamentales que, para esta investigación, servirán para confrontarla con la evolución de la experiencia hasta la actualidad. En los siguientes párrafos se expondrá un análisis del resumen ejecutivo que contempla los subsistemas planteados en el marco analítico.

⁹¹ ECHEVARRIA, KOLDO, editor. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Banco Interamericano de Desarrollo. www.iadb.org/int/drp

En la primer parte se hace una descripción del inicio de vigencia de la Ley de Servicio Profesional de Carrera del 2003 (DOF 10 abril de 2003; LSPC en adelante). Se incluye el contexto del gobierno⁹² que, en el marco de la NGP emitió una Agenda de Buen Gobierno en la que se incluyó, entre otros rubros, al Gobierno Profesional. Contiene, entre otros temas, los siguiente: una descripción del marco jurídico de las relaciones laborales del sector público, a partir del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la distinción de funcionarios de base y de confianza o libre designación; expresa que los empleados de confianza no tiene certidumbre y que la LSPC pretende revertir esta situación e implementar los principios de mérito, igualdad eficiencia y responsabilidad, así como señala que los funcionarios de confianza pueden adquirir el carácter de funcionarios de carrera con la operación de esta ley. En la conclusión, a pesar de reconocer el esfuerzo de la implementación de la LSPC, se cuestiona que este limitado a la administración Federal Centralizada *“no soluciona el problema más general de construir una burocracia eficiente y transparente para el conjunto de los niveles jerárquica y grupos ocupacionales”*⁹³.

Documentos del CLAD⁹⁴

Con la intención de lograr sintetizar las aportaciones sólo tocaremos cuatro de los documentos que forman el acervo de concesos políticos que el CLAD ha logrado en la región, desde 1998 que fueron enlistados en un cuadro anterior.

a) Una nueva gestión pública para América Latina, 1998

Este documento fue aprobado por autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la administración pública, de 25 países miembros, el 14 de octubre de 1998. Es el primer documento orientador de este órgano.

⁹² Se le califica como un gobierno cuya política era el manejo clientelar y corporativo del empleo público. Se señala que México sólo cuenta con servicio civil en algunas áreas de la administración. Enfatiza la tarea del gobierno de Vicente Fox que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contempló una agenda de buen gobierno que se comprometió con la Nueva Gerencia Pública e incluyó al Gobierno profesional, entre otros rubros, en la estrategia propuesta.

⁹³ Diagnostico institucional del sistema de servicio civil. Caso México. Marzo 2005. Documentos BID. <http://www.iadb.org/inti/drp> P. 25

⁹⁴ Todos los documentos que se reseñan en este apartado fueron adquiridos en la página web del CLAD, entre los meses de enero a mayo del 2010. www.clad.org. /portal/publicaciones 2010

OBJETIVOS	PRINCIPIOS
<p>Introducir elementos de gerencia pública en la reforma de la administración pública como la reconstrucción de la capacidad estatal.</p> <p>Pretende definir la reforma gerencial acorde a la realidad latinoamericana.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Flexibilidad organizacional.• Relaciones servicio-consumidor u orientación al cliente.• Implantación de modelo contractual ágil y competitivo.• La eficiencia y la eficacia. <p>Propone una reforma estructural para:</p> <ul style="list-style-type: none">• Profesionalización de la alta burocracia.• Administración transparente.• Descentralización de los servicios públicos en gobiernos subnacionales.• Desconcentración hacia agencias.• Control por resultados.• Autonomía gerencial y nuevas formas de control por resultados, por costos, por competencia y control ciudadano.

Fuente: cuadro de elaboración propia con la información del documento de referencia.

Debemos destacar algunas de las afirmaciones encontradas en este texto, por ejemplo establece la categoría de sector público, no estatal; identifica al derecho administrativo como causa de rigidez que requiere de flexibilización; así como propone el concepto de Estado Red, que pretende aglutinar a diversos sujetos sociales, públicos y privados.

b) Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003

En este documento se muestran los puntos acordados por diferentes países Iberoamericanos para el impulso del servicio profesional de carrera, el CLAD a pesar de ser un órgano de buena voluntad, es decir, sin carácter vinculatorio al seno de congresos y otros

eventos de este organismo se presentan y acuerdan lineamientos en que se basan algunos gobiernos para implementar cambios y reformas al interior de las administraciones públicas nacionales. En el tema de servicio civil, una muestra clara es la *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y reforma del Estado*, presentada el 27 junio 2003, respaldada por la XIII Cumbre iberoamericana de jefes de estado y de Gobierno, titulada *Declaración de Santa Cruz de la Sierra*, además en el texto se identifica el papel del Estado como fundamental para la reducción de la desigualdad social y el bienestar colectivo, para lo cual la profesionalización de la función pública es una condición necesaria.

Define a la profesionalización como *el conjunto de atributos que debe incluir el mérito, la capacidad, la vocación, la eficacia, la responsabilidad, honestidad y principios así como valores de la democracia*. El objetivo fundamental del documento es definir las bases de un sistema para configurar un marco genérico de principios rectores, considera la posibilidad de varios tipos de empleo.

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA			
CRITERIOS ORIENTADORES	PRINCIPIOS DEL SISTEMA	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	PRINCIPIOS PARA EL ACCESO
La preeminencia de las personas. La calidad en los servicios. La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público. Responsabilidad de los empleados. Observancia ética. Protagonismo de los directivos. Orientación al	Igualdad. Mérito. Eficacia. Transparencia. Sometimiento al derecho.	La descripción de puestos y perfiles de competencias	Publicidad. Libre concurrencia. Transparencia. Especialización de órganos encargados del acceso. Imparcialidad. Fiabilidad. Elección conforme a capacidad y mérito. Eficacia de reclutamiento. Eficiencia y agilidad en los resultados.

interés general.			
Enfoque de género.			

Fuente: cuadro de elaboración propia con la información del documento de referencia.

Otro aspecto fundamental que contiene esta Carta es la consideración para que los gobiernos - que la suscriben - se comprometan a la organización del empleo de los recursos humanos y a una atención especial de *la función directiva profesional*, sentando con ello el ritmo de los cambios que se dieron en México.

c) **Código Iberoamericano de Buen Gobierno**

Integramos a la lista de los documentos que debemos destacar para el reconocimiento de la influencia hacia la configuración del Servicio Profesional de Carrera en México, a este Código del CLAD, suscrito en Montevideo el 23 junio 2006, aunque su tema principal son cuestiones de ética, retomamos este trabajo por las condiciones específicas de un país como México donde la corrupción, en todos los niveles, aparece en las listas de los obstáculos para las reformas y transformaciones. En conclusión nos parece que el tema, contemplado en el Código del CLAD, es clave para consolidar la política de profesionalización; bajo el concepto de *Buen Gobierno* se consensan los principios y valores básicos para la convivencia global y se destaca la dignificación del servicio público, la promoción del interés general así como la necesidad de refrendar el compromiso con la ciudadanía. Este Código es aplicable a funcionarios de primer nivel y se sostiene en los siguientes principios y valores:

PRINCIPIOS	VALORES
Respeto y reconocimiento a la dignidad humana Búsqueda del interés general Aceptación de la igualdad política Respeto y promoción del estado de	Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad credibilidad, imparcialidad, dedicación, transparencia, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección a la diversidad y medio ambiente.

derecho	
----------------	--

Fuente: cuadro de elaboración propia con la información del documento de referencia.

En el apartado relativo a la gestión, encontramos el compromiso con la profesionalización de los servidores públicos, atribuido como una responsabilidad del ejecutivo para promover y garantizar políticas, programas de carrera, capacitación y formación que contribuya a la profesionalización de la administración pública.

d) Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI

Es el documento que se produjo en la XL reunión ordinaria del Consejo Directivo del CLAD - celebrada el 9 de noviembre del 2010 en Santo Domingo, República Dominicana - hace una síntesis, desde 1998, donde se destaca el “*legado histórico*” o retos que son identificados como obstáculos presentes en la mayoría de los países latinoamericanos. Se reconoce al patrimonialismo, formalismo burocrático, la excesiva centralización, la constante imitación a fórmulas extranjeras así como al déficit democrático como factores para que se realice un proceso incompleto de modernización o una fragilidad de la gestión pública en el área social. Se reitera la heterogeneidad de naciones de América Latina, lo que refleja la diversidad de iniciativas y resultados.

TEMAS CENTRALES PARA LATINOAMERICA EN LOS ULTIMOS 20 AÑOS	
I.	Democratización de la Gestión Pública.
II.	Introducción de la transparencia.
III.	La información, rendición de cuentas y cartas de ciudadanos.
IV.	La Participación Ciudadana.
V.	Responsabilización y mecanismos de control.
VI.	Profesionalización de la función pública.
VII.	Nuevas tecnologías de gestión o gobierno electrónico.
VIII.	Gestión por resultados, orientados al desarrollo.
IX.	Mecanismos de gobernanza.

Fuente: cuadro de elaboración propia con la información del documento de referencia.

La lista anterior muestra al profesionalización como uno de los objetivos fundamentales para Latinoamérica.

Específicamente sobre la profesionalización – en el documento - se reconoce un avance debido a la integración de sistemas que introducen el acceso por concurso, y se concluye que no necesariamente debe ser secuencial al modelo Weberiano. Se pronuncia por un modelo flexible de contratación sin la discontinuidad en el servicio público o que provoque inestabilidad en el empleo. Se reitera la vinculación a la profesionalización con la responsabilidad y transparencia. La calidad y el comportamiento ético van de la mano. La profesionalización no se limita al concurso como sistema de ingreso sino que se debe complementar con la motivación, capacitación, responsabilidad de los gestores públicos.

7. EXPERIENCIAS PARCIALES DE PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Si bien es cierto el objetivo de esta investigación está centrado en el SSPC, que abarca cinco niveles de toda la administración pública centralizada federal, también lo es, que los esfuerzos acotados en dependencias o áreas de la administración han servido en la construcción y consolidación de un contexto favorable a esta forma de gestión del empleo público, además de abonar en la experiencia técnica y de gestión para instaurar el sistema en toda la administración.

Llamamos experiencias parciales a los servicios civiles acotados a algunas áreas de la administración, históricamente anteceden (salvo el caso de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI en adelante) al SSPC, un acercamiento a su normatividad arrojará algunas ideas que nos permitan entender los retos y obstáculos para implementar este tipo de sistema en toda la administración.

MODELOS DE SERVICIO PROFESIONAL ACOTADOS EN AREAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	
1922 1934	y SERVICIO EXTERIOR MEXICANO
1992	LA CARRERA MAGISTERIAL
1994 y 2009	SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN DE INEGI
1989*	SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN HIDRAÚLICA O PROGRAMA DE DESARROLLO DE PERSONAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
1994	SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL SECTOR AGRARIO
2000	SERVICIO FISCAL DE CARRERA
2005	SERVICIO DE CARRERA DE PROCURACION DE JUSTICIA FEDERAL

Fuente: cuadro de elaboración propia.

* En la actualidad esta área está incorporada al sistema transversal de servicio profesional de carrera.

7.1. Servicio Exterior Mexicano

Es el ejemplo de servicio profesional de carrera sectorizado con mayor alcance histórico, el Servicio Exterior Mexicano (SEM, en adelante) se refiere al cuerpo de funcionarios representantes del Estado mexicano en el extranjero, data de 1922 y forma parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el año de 1934 se emitió la Ley del Servicio Exterior y la Ley Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicanos y su Reglamento. El artículo primero del Reglamento definió el objetivo y competencia del Servicio Exterior Mexicano, es la promoción y mantenimiento de las relaciones económicas y culturales entre México y Estados del extranjero, velar por el prestigio de la Republica, el cumplimiento de los tratados, convenciones y demás obligaciones de carácter internacional que nuestro país hubiere

suscrito. La organización administrativa del SEM se estructuró en embajadas y legaciones, consulados generales, agencias consulares y consulados honorarios.

De acuerdo al Reglamento mencionado los puestos, o cargos se divide en diplomático y consular, del personal llamado diplomático, con carácter de funcionarios⁹⁵ eran: Embajador, (extraordinario y plenipotenciario) Enviado, Ministro plenipotenciario, Encargado de negocios, Consejero, Secretarios, primero, segundo, tercero y Agregado.

En los consulados la estructura de puestos comprendía al cónsul general, cónsul de primera, segunda, tercera, cuarta y vicecónsul.

Acorde al contexto del sistema político de la época correspondió al presidente de la república la designación libre del personal diplomático y consular en una comisión determinada y por tiempo definido en cualquiera de las categorías.

Otra reforma que aporta innovaciones para el servicio civil de este sector, es la de 1967 con la creación de la Comisión Consultiva de Ingreso y la Comisión de Personal del Servicio Exterior, responsable de la identificación y valoración de los méritos del personal para el otorgamiento de licencias, vacaciones, retiros, ascensos traslados y medidas disciplinarias.

En el DOF del 8 de enero de 1982, se publicó otra reforma que modificó la estructura de puestos en el SEM al definir tres ramas diferentes y paralelas de la carrera: la rama diplomática, consular y administrativa. En la rama diplomática se integraron las categorías de embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático. La rama consular comprendió las categorías de cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul. La nueva rama administrativa integró las categorías de agregado administrativo de primera, agregado administrativo de segunda, de tercera, canciller de primera, de segunda y de tercera.

Se introdujo el concurso público general en tres etapas:

- Examen de admisión al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

⁹⁵ Se hace la referencia de *funcionario*, de acuerdo al criterio anterior a la reforma constitucional del artículo 108 del año de 1983, que reconocía, alto funcionario, funcionario y empleado de gobierno.

- Curso de un semestre de especialización.
- Examen oral para optar por la categoría de agregado diplomático o vicecónsul.

Tiene personal de carrera permanente en dos ramas: la Diplomática - consular que se integra por Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario y Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregado Diplomático - y Técnico – administrativa se integra con el cuerpo Técnico administrativo que a su vez está formado por el Coordinador administrativo, el Agregado Administrativo “A”, “B” y “C”, el Técnico administrativo también “A”, “B” y “C”.

Actualmente la norma básica que regula esta carrera es la Ley del Servicio Exterior Mexicano DOF 4/ene/1994 y Reglamento de la Ley DOF 23/agosto/02

El SEM se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado, en la actualidad solo son dos ramas: la diplomático-consular y la técnico administrativa.

RAMA DIPLOMATICO-CONSULAR	RAMA TECNICO-ADMINISTRATIVA
Embajador Ministro Consejero Primer secretario Segundo secretario Tercer secretario, y Agregado diplomático	<ul style="list-style-type: none">• Coordinador administrativo.• Agregado administrativo “A”.• Agregado administrativo “B”.• Agregado administrativo “C”.• Técnico administrativo “A”.• Técnico administrativo “B”.• Técnico administrativo “C”.

Fuente: cuadro de elaboración propia

Los principios del servicio de carrera son los de preparación, competencia, capacidad y superación constante “*a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México*” dice el artículo 6 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano vigente. La situación de los miembros de carrera está contemplada en 5 modalidades:

- En activo
- Homologados
- En comisiones
- Con licencia, y
- En disponibilidad.

Podríamos considerar como rango de excepción, lo dispuesto en el artículo 7 de la ley mencionada, que ha denominado personal “*temporal*” para la designación libre del Secretario de Relaciones Exteriores y de personal para el desempeño de funciones específicas y que no forman parte del personal de carrera, cuyo lapso permitido para estas designaciones libres es precisamente de 6 años, que corresponden al periodo del gobierno federal. El espectro de libertad para este tipo de nombramientos puede llegar al servicio de carrera, ya que en una reforma de este artículo se agregó (reforma de DOF 25/01/02) que “*los nombramientos de personal temporal se harán, cuando sea posible, en plazas que no pertenezcan al Servicio Exterior de Carrera*”; la mención “*cuando sea posible*” deja abierta la posibilidad y abre puertas a la discrecionalidad que ha permeado el ingreso en toda la historia de la administración pública de nuestro país.

El rango que se tenga en el SEM de carrera es independiente de la plaza o puesto que se ocupe en la Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE, en delante) o en el exterior, se conserva el lugar en el escalafón y se acumula antigüedad.

El sistema de acceso de este importante ejemplo mexicano ha guardado como principal soporte al concurso, define que el ingreso para la carrera en la rama diplomático consular, será por oposición mediante concurso público anual, mediante convocatoria preferentemente expedidas durante el mes de marzo⁹⁶, publicada en el DOF por lo menos 90 días antes de la celebración de la primera etapa del concurso, organizado en etapas eliminatorias que conforme al artículo 28 de la Ley del Servicio Exterior, contemplaran:

I. Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales.

⁹⁶ Así lo dicta el artículo 35 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano vigente.

- II. Examen de español.
- III. Exámenes para comprobar el dominio del idioma inglés y la capacidad para traducir alguno de los otros idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas.
- IV. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior.
- V. Entrevistas.
- VI. Exámenes, médico y psicológico.
- VII. Cursos especializados en el Instituto Matías Romero, cuya duración no excederá de seis meses.
- VIII. Un periodo de experiencia práctica en la Secretaría cuya duración no excederá de seis meses.

La subcomisión de ingreso responsable de esta etapa, contara con un grupo de apoyo en calidad de jurados para apoyo en la revisión y calificación de exámenes.

Los requisitos generales previstos para el ingreso al *SEM de carrera* son:

Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad;

- Ser menor de 30 años de edad. En casos excepcionales, la Comisión de Personal podrá dispensar este requisito si a su juicio así lo amerita el perfil académico y profesional del aspirante.
- Tener buenos antecedentes.
- Estar apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior.
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

- Adicionalmente, para ingresar a la rama diplomática-consular, es preciso contar por lo menos con el grado académico de licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, con reconocimiento de validez oficial.

- Para el caso de la rama técnico-administrativa, será suficiente haber terminado la educación media superior y tener el dominio de un idioma extranjero de utilidad para la diplomacia, preferentemente el inglés.

El ingreso al SEM se realiza por oposición, mediante concursos públicos para cuya realización se emiten, las convocatorias respectivas.

Para ingresar como funcionario de carrera *a la rama diplomático-consular*, se requiere aprobar las etapas eliminatorias, las cuales contemplan los exámenes y concursos establecidos por la convocatoria pública correspondiente, de conformidad con los siguientes pasos:

- Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales.
- Examen de español.
- Exámenes para comprobar el dominio del idioma inglés y la capacidad para traducir alguno de los otros idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas.
- Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior.
- Entrevistas.
- Exámenes, médico y psicológico.
- Cursos especializados en el Instituto Matías Romero, cuya duración no excederá de seis meses.
- Un periodo de experiencia práctica en la Secretaría cuya duración no excederá de seis meses.

El procedimiento de ingreso a la rama diplomático consular se ubica solo en la base de la jerarquía que corresponde al rango de agregado diplomático; compete a la Comisión de

Personal⁹⁷, quien dará aviso al Secretario del número de vacantes a fin de que convoque al concurso anual e instale a la subcomisión de ingreso. Esta subcomisión está integrada por el titular del Instituto Matías Romero quien fungirá como presidente, más dos representantes de instituciones de educación superior, en las que por lo menos una deberá contar con la oferta académica de la licenciatura en relaciones exteriores; el Director General de personal de la Secretaría, y otra persona ajena a la secretaria con experiencia en recursos humanos.

Por lo que respecta a la rama técnico administrativa, el personal de carrera podrá ingresar por: oposición mediante concurso público de acuerdo a las necesidades de la SRE, preferentemente convocados cada dos años, los requisitos para el ingreso son los mismos que en la rama diplomático consular, excepción hecha del grado académico, ya que esta rama solo exige la educación media superior y el dominio de un idioma extranjero preferentemente el inglés, el ingreso será para quien obtenga la más alta calificación en el concurso, y recibirán una beca por tres meses para acreditar un curso de capacitación en el Instituto Matías Ramos, al concluir este, le sigue una práctica de tres meses y si al término de la misma, se logra la recomendación de la Comisión de Personal se otorgara el nombramiento en la base de la escala de la rama que corresponde a Técnico administrativo “C”

La profesionalización está a cargo de un centro especializado, el Instituto Matías Romero⁹⁸, que fue creado en 1974, desde entonces se ha consolidado como una institución educativa de excelencia, que cuenta con un reconocido prestigio y solvencia académica.

⁹⁷ La comisión de personal del SEM está conformada por un embajador, quien la presidirá y deberá dedicarse de tiempo completo a este cargo con una duración de uno a tres años. El oficial mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Director General responsable de personal de acuerdo al reglamento interior de la Secretaría, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, el Titular del Instituto Matías Romero un representante del rango de que se trate en cualquiera de las dos ramas; la comisión se organiza en cuatro subcomisiones que están directamente vinculadas con las fases de la carrera, que podríamos equiparar a los subsistemas del SSPC que estudiamos, estas subcomisiones son: de ingreso, rotación, evaluación y asuntos disciplinarios.

⁹⁸ El artículo 44 del Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores DOF 11/oct/01, dispone la competencia del Instituto Matías Romero: I preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en materia de diplomacia, política internacional y política exterior de México, en beneficio del Servicio Exterior Mexicano, la Secretaría y otras instituciones de interés público; II. Formar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las habilidades de la negociación internacional y la capacidad de análisis necesarias para enfrentar los retos de la labor diplomática contemporánea; III Contribuir, a través de la Maestría en Estudios Diplomáticos y otros cursos, a la formación de personas con capacidad crítica en materia de relaciones internacionales y política exterior de México; IV. Ofrecer programas de educación continua, tales como diplomados y cursos especiales, que contribuyan a fortalecer el conocimiento en áreas estratégicas para la Secretaría y mantener actualizados a servidores públicos de la Secretaría y miembros del Servicio Exterior Mexicano; V. contribuir,

Los cursos son programados acorde a perfiles de la diplomacia y ejercicio consular, con nivel especializado. El programa académico es fortalecido con seminarios y conferencias. En su planta docente participan académicos y funcionarios y el propio Cuerpo Diplomático, además se apoya con programas de cooperación internacional.

Para la promoción en la carrera se requiere el acuerdo del titular de la SRE y de la comisión de personal, para lo cual se organizaran concursos de ascenso que comprenden la evaluación del expediente de los aspirantes a fin de que reflejen los méritos y eficiencia mostrados en el desempeño y el potencial de desarrollo y capacidad para asumir mayores responsabilidades, la antigüedad, exámenes escritos y orales; y en su caso publicaciones, estudios o títulos académicos relativos a la materia de relaciones exteriores y obtenidos con posterioridad al último ascenso. En cada rango deberá permanecer por lo menos dos años y específicamente para el rango de Consejero se requiere la antigüedad de ocho años como funcionario en el SEM o en SRE y aprobar el examen denominado de media carrera, que es el requisito para permanecer en el SEM, además de una evaluación cada cinco años para todos los integrantes.

mediante la Maestría en Estudios Diplomáticos y cursos especiales, a la formación de miembros de Ministerios de Relaciones Exteriores latinoamericanos y caribeños, así como de otros países de particular interés para la política exterior de México; VI. Colaborar en la organización de cursos y otras actividades académicas, con otras entidades de la Administración Pública Federal y el Poder Legislativo; VII. Promover, mediante la organización de seminarios conjuntos y programas de intercambio de profesores, conferencistas, estudiantes y publicaciones, vínculos con otras academias diplomáticas e instituciones nacionales y extranjeras de enseñanza e investigación en materia de relaciones internacionales y estudios diplomáticos; VIII. Fungir como foro y punto de encuentro e intercambio entre las diversas instituciones mexicanas de educación superior que ofrecen estudios en relaciones internacionales; IX. Diseñar programas de educación a distancia que, mediante la utilización de los recursos tecnológicos disponibles, satisfagan las necesidades de formación y actualización de los miembros del Servicio Exterior Mexicano; X. Apoyar a la Comisión de Ingreso prevista en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en la organización y desarrollo de los concursos públicos generales para ingresar al Servicio Exterior de carrera previstos en las normas correspondientes; XI. Coordinar foros de reflexión sobre problemas de coyuntura cuyo objetivo sea reunir servidores públicos y académicos de reconocido prestigio en el campo de los estudios internacionales, a fin de proporcionar al Secretario elementos para la toma de decisiones, y XII. Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que le encomiende el Secretario.

7.2. La Carrera Magisterial

El Programa de Carrera Magisterial se crea en 1992 como producto del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica,⁹⁹ los objetivos del programa son la actuación profesional del magisterio, el reconocimiento al desempeño, promover el arraigo profesional y cumplir con esquemas de participación del maestro en la escuela y la comunidad. De estos objetivos, vinculados con nuestro tema, resaltamos la intención de reconocer e impulsar la profesionalización de los maestros de educación básica, compensarlos salarialmente en función de los méritos académicos así como incentivar buenos resultados educativos. Supone que al incentivar el avance individual en la actualización, y superación profesional se llegará a la mejora educativa.

El antecedente inmediato del programa es el escalafón tradicional a partir de una estructura piramidal que depende de los movimientos en niveles superiores para que los subsiguientes aspiren a una mejora.

Se consideró que con este programa se lograría que los maestros dependieran de sí mismos y no de condicionamientos políticos, para mejorar sus ingresos, aunado al arraigo en el aula, en tanto que no habría necesidad de buscar otro ingreso fuera de la institución. El tema del magisterio del sistema de educación pública sigue permeado por la política, no obstante en los últimos años el esfuerzo de la profesionalización se proyectó como la revalorización de la función magisterial, con los retos fundamentales: la formación del maestro, la actualización capacitación y superación del magisterio en ejercicio, el salario profesional, la vivienda, la carrera magisterial y un nuevo aprecio social por su trabajo.

La carrera magisterial se conforma con un sistema escalafonario de promoción para el personal docente, centrado en el personal de base, con la pretensión de estimular la calidad y promover la profesionalización, cuenta con cinco niveles de estímulo salarial.

⁹⁹ Formalmente inicio su operación en el mes de enero de 1993, cuando se suscribieron los lineamientos generales que contenían la normatividad operativa, este instrumento jurídico es emitido por la llamada Comisión Nacional SEP-SNTE, (Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación) binomio político en el que se muestran las características del autoritarismo cupular, ejercido por una elite sindical, la presión corporativa, y en suma la reproducción de prácticas antidemocráticas, al grado de el propio sindicato ha tenido el poder para formar paralelamente a la estructura sindical un partido político que se manifiesta acorde a los intereses de los líderes y generalmente vinculados con la presidencia de la república.

NIVELES DE ESTIMULO SALARIAL	FACTORES DE EVALUACIÓN
“E”	Antigüedad con una ponderación de 10%
“D”	Grado académico con el 15%
“C”	Preparación profesional 25%
“B”	Acreditación de cursos de actualización 15%
“A”	Desempeño profesional 35%

Fuente: cuadro de elaboración propia

Cada nivel de estímulo salarial cuenta con un incremento al salario sin cambio de función, con ello se pretende el arraigo en la tarea educativa. Para lograr un cambio de nivel se procede a una evaluación tomando en cuenta los 5 factores descritos en el cuadro anterior.

Existe la posibilidad de participar en cada ciclo escolar, de manera individual y voluntaria, con la cedula de inscripción para el periodo, los requisitos son: tener un nombramiento definitivo (llamado código 10) tener un nombramiento profesional sin titular (llamado código 95) cubrir requisitos mínimos e antigüedad y cumplir con el grado académico para cada modalidad.

Las modalidades (también llamadas vertientes) de participación son tres:

- AA vertiente de docentes frente a grupo.
- AA vertiente de docente en funciones directivas y de supervisión.
- AA vertiente docentes directivos supervisores en funciones técnico pedagógicas.

Hay 12 niveles educativos, inicial, preescolar, primaria, secundaria, indígena, secundaria técnica, telesecundaria, física, especial, extraescolar, internados y centros de capacitación; en cada uno de estos niveles hay 5 escalas de la “A”, “B”, “C”, “D” y “E”, cada uno de esas escalas y niveles educativos, agrega requisitos especiales para la incorporación o promoción.

SECUELA PARA LA SELECCIÓN DEL PERSONAL A LA CARRERA MAGISTERIAL ¹⁰⁰	
ACCION DEL DOCENTE	Requisita la cedula de inscripción. Acredita antigüedad. Demuestra el último grado de estudios. Anexa la constancia de cursos de actualización.
ACCION DEL ORGANO DE EVALUACION ESCOLAR	Integra expediente con cedula de inscripción y documentos anexos. Remite expediente al supervisor, quien a su vez remite a la oficina central correspondiente al nivel educativo.
OFICINA CENTRAL DE CADA NIVEL EDUCATIVO	Elabora censo de profesores participantes en la carrera magisterial. Identifica docentes que tienen mayor puntuación en los 5 factores.
COMISION MIXTA SEP-SNTE	Evaluación.

Fuente: cuadro de elaboración propia

La evaluación es global. Como varios de los proyectos introducidos por ley, es en la práctica donde se manifiesta el alcance de los objetivos y parte débil de este sistema se ubica en la injerencia del sindicato que muestra, la presencia arraigada del corporativismo, por lo

¹⁰⁰ Cuadro de elaboración personal a partir de los datos que presenta, MOCTEZUMA BARRAGAN, ESTEBAN y ROEMER, ANDRES, en el libro *Por un gobierno con resultados*. FCE. México. 1999. P. 208

que vemos reducido este intento a un mero esquema salarial que también puede ser utilizado como instrumento de cooptación o coerción.

7.3. Sistema de profesionalización en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

En la historia de esta experiencia parcial de servicio profesional, en esta institución se observan dos modelos, el llamado Sistema Integral de Profesionalización (SIP, en adelante) y el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en INEGI (SSPC-INEGI, en adelante) además de una breve etapa en la que el instituto se insertó en el SSPC general (de la administración pública federal centralizada que en el que ubicamos el análisis de la tesis). La primera versión de servicio civil que adoptó el INEGI, proviene de un Acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 1994, por el cual se creó el sistema integral de profesionalización del INEGI conocido como SIP; el sistema era coordinado por una comisión¹⁰¹ que de entre sus facultades tenía las dictaminar los exámenes y concursos de oposición, así como la de aprobar los instrumentos de evaluación.

El SIP se estructuró con tres subsistemas:

¹⁰¹ El 11 de noviembre de 1994 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entonces coordinadora de sector al que pertenecía el INEGI, emitió un acuerdo para definir al Sistema Integral de Profesionalización SIP, coordinado por la Comisión SIP-INEGI que fue integrada por el presidente del instituto, el coordinador administrativo, los directores generales, los directores regionales, el director de la unidad de administración y servicios al personal, el director de planeación y capacitación el director de la unidad de integración y análisis presupuestal, el director técnico de la dirección general de geografía y estadística, el director de censos nacionales, el director de desarrollo de sistemas de la dirección general de política informática, el director de normatividad y producción editorial el director de apoyo jurídico y el director de auditoría. Las funciones de la comisión fueron de vigilar y coordinar la operación del sistema, aprobar normas y lineamientos, determinar la creación de subcomisiones, emitir dictamen respecto de los exámenes y concursos de oposición además del incremento salarial, proponer modificaciones al acuerdo de creación del SIP, aprobar el diseño de los instrumentos de evaluación y resolver las solicitudes de revisión de los dictámenes de examen o concurso de oposición.

SUBSISTEMAS SIP	
DE PERSONAL DE BASE	Categorías: servicio de apoyo, técnico y especialista.
SUBSISTEMA DE PROFESIONALIZACION DEL PERSONAL DE CONFIANZA	Categorías: responsable de proyecto.
SUBSISTEMA DEL PERSONAL DE CONFIANZA NOMBRADO	Categorías: director regional, director general, coordinadores, presidente del INEGI.

Fuente: cuadro de elaboración propia

El sistema SIP se conformó con seis programas básicos: requerimiento de recursos humanos, reclutamiento, selección y contratación, inducción, conducción y evaluación del desempeño, planeación y desarrollo de personal así como el programa de remuneraciones y movimientos de personal.

SECUELA DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN, sistema SIP¹⁰²	
FASE I	<p>VACANTE. El procedimiento de ingreso inicia a partir de que la vacante que es autorizada por la subdirección administrativa para someter a concurso el puesto.</p> <p>CONVOCATORIA. La convocatoria debe contener la especialidad profesional, el tipo y número de plazas que se ofertan, el puesto, adscripción, horario y los requisitos específicos que se exigen a los aspirantes. En esta deberá también establecerse lugares y fechas de los eventos programados para el concurso. Este sistema contempla convocatorias cerradas y abiertas.</p> <p>DEFINICION DE CANDIDATOS. La primera fase concluye con la revisión de los expedientes para depurar y definir a los candidatos.</p>

¹⁰² Elaboración propia, con información tomada del Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. DOF.11/nov/1994

FASE II	<p>GUIAS DE ESTUDIO. Se entregan a los candidatos</p> <p>APLICACIÓN DE EXAMENES. Se elaboran a través de un sistema de cómputo que genera exámenes individuales</p> <p>CALIFICACIÓN. Le corresponde a la subcomisión de elaboración y actualización de exámenes, quienes califican y remiten los resultados a la unidad de administración y servicios de personal</p>
FASE III	<p>EVALUACION PSICOMETRICA. Para quienes obtuvieron resultados satisfactorios aplicaran una evaluación psicométrica para evaluar las habilidades e intereses de la persona.</p> <p>ENTREVISTA. Para quienes obtuvieron una evaluación satisfactoria el jefe de área solicitante del personal (donde se ubica la vacante) entrevista a los aspirantes.</p> <p>SELECCIÓN POR EL JEFE. Así mismo hace la selección del candidato a contratar o promover. Remite la propuesta a la subcomisión de evaluación.</p>
FASE IV	<p>RESOLUCIÓN. La subcomisión revisa la propuesta del jefe del área de la vacante, y la remite a la Comisión SIP INEGI, que es la instancia que toma la decisión final.</p>

Fuente: cuadro de elaboración propia

Como se desprende del cuadro anterior el procedimiento es gradual, conforme se van superando etapas se eliminan candidatos y llegará el número que conforme a las calificaciones sean los mejores, al final el jefe tiene una opinión lo que hacía que este sistema fuera compartido con una selección basada en capacidad y merito más el acto volitivo que proviene del antiguo nombramiento discrecional, no obstante la intervención del superior jerárquico o jefe en el puesto, la subcomisión, es decir la instancia de selección tomaba la decisión final. Esta secuela muestra cómo se diluye la discrecionalidad, a favor de la racionalidad sostenida en el conocimiento y habilidades de los aspirantes.

En una siguiente etapa y ante la promulgación de la LSPC en el año 2003, el INEGI se encontró ante la alternativa de incorporarse al SSPC, en lugar de tener su propio sistema interno, así fue por el término de un año, una etapa breve y previa la reforma constitucional generada en el contexto del fortalecimiento de los lineamientos de la gerencia pública, al

final del sexenio del presidente Vicente Fox en el año 2006; nos referimos la reforma del artículo 26 de la CPEUM que aborda el sistema nacional de planeación democrática, publicada en el DOF 7/IV/06, por la que se adiciono el párrafo B a este artículo, para transformar la naturaleza jurídica del INEGI, que paso de ser un órgano desconcentrado de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a un organismo descentralizado con personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, patrimonio, y régimen jurídico propio, cambio de denominación de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática a Instituto Nacional de Estadística y Geografía, aunque se le conoce con las siglas anteriores INEGI; esta naturaleza jurídica, entre otras, guarda dos implicaciones interesantes para el servicio profesional, la primera relativa al nombramiento de quien dirige, deja de ser un nombramiento libre del ejecutivo, se transforma en condicionado y complejo, es decir el poder ejecutivo designa y el Senado de la República o la Comisión Permanente en sus receso, aprobara o no dichas designaciones, la segunda proveniente también de la naturaleza jurídica, como órgano desconcentrado el INEGI si es un sujeto del SSPC, pero como organismo descentralizado ya no puede serlo, por lo tanto pasa a desincorporarse formar parte del ámbito de exclusión del SSPC, en consecuencia surge la necesidad de organizar un sistema propio.

La reforma constitucional que modifica la naturaleza jurídica del INEGI de órgano desconcentrado en organismo descentralizado, establece el termino de 180 días para emitir la ley reglamentaria, publicada en 16 de abril del 2008; desafortunadamente la norma no aborda al servicio profesional, el tema se traslada al reglamento publicado en el DOF el 31 de marzo del 2009. El servicio profesional se desprende las facultades del Director General de Administración previstas en el artículo 41, para que apruebe las políticas y lineamientos del Servicio Profesional de Carrera del Instituto. El marco jurídico de este servicio profesional, se conforma con el Estatuto del Servicio Profesional de carrera que emite la Junta de Gobierno y publicado en el DOF el 8 de mayo del 2009, en el que se reiteran los principios de acceso al servicio de igualdad de oportunidades con base en el mérito y se establece un detallado esquema de profesionalización de los servidores públicos de este instituto. El 6 de mayo de 2012, se publica en el DOF el Acuerdo número 4 de la Junta de Gobierno que tiene por objeto emitir las normas para regular la operación del servicio profesional de carrera,

SPC-INEGI, del que se hace una síntesis gráfica que muestra las características y secuencia procesal de la selección y profesionalización de este ejemplo de servicio profesional mexicano.

CRONOLOGÍA DE NORMATIVA PARA EL SSPC- INEGI	
REFORMA CONSTITUCIONAL	Publicada en el DOF 7/IV/06, se agrega el apartado B al artículo 26 de la CPEUM para transformar la naturaleza jurídica del INEGI, de órgano desconcentrado a organismo descentralizado.
LEY DEL INEGI	De acuerdo a la jerarquía de las normas y atendiendo al mandato del artículo sexto transitorio de la reforma constitucional mencionada en los siguiente 180 días debería de emitirse la Ley reglamentaria de este nuevo apartado B del artículo 26 de la CPEUM. Es hasta el 16 de abril del 2008 que se publica la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, en la que originalmente no se hizo referencia alguna al servicio profesional específico. El artículo 8vo. Transitorio de esta ley estableció el plazo no mayor de seis meses para la expedición del reglamento interior del INEGI.
REGLAMENTO INTERNO	El reglamento interno fue publicado en el DOF el 31/III/09, el artículo 41 establece las atribuciones de la Dirección General de Administración y la fracción IX, faculta para proponer al Presidente del INNEGI a fin de que la Junta de Gobierno apruebe las políticas y lineamientos necesarios para el Servicio Profesional de Carrera del Instituto.
ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DEL INEGI	La junta de gobierno del INEGI, publica DOF 8/v/09, el acuerdo por el que se expide el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, (SPC-INEGI) postula el acceso en igualdad de oportunidades y basado en el mérito, al mismo tiempo que establece el esquema de profesionalización de los servidores públicos para el adecuado desarrollo del desempeño de sus funciones.

Fuente: cuadro de elaboración propia

Del Estatuto, Lineamientos y Normas, identificamos los siguientes aspectos que ayudan a perfilar el sistema:

CARACTERISTICAS DEL ACTUAL SSPC-INEGI	
CONCEPTO Del Art. 3	<p>Se define al sistema como el mecanismo para que el INEGI cuente con un servicio profesional de carrera ágil, eficiente y transparente que motive y fomente el desarrollo del personal e incorpore a los mejores candidatos a ocupar los puestos.</p>
PRINCIPIOS Del art. 3	<p>Los <i>principios</i> son legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, independencia y competencia por mérito.</p>
TIPOS DE INTEGRANTES DEL SISTEMA Art. 4 de las Normas	<p>CANDIDATO. Son los aspirantes que lograron ingresar al sistema mediante concurso y se encuentran en el primer año de su desempeño. Otro termino que han recibido son de temporales o provisionales.</p> <p>TITULARES. Los candidatos que adquieren la titularidad de la plaza.</p>
ESTRUCTURA ORGANICA DEL SISTEMA Art. 5 y 8	<p>COMISIÓN GENERAL</p> <p>La <i>Comisión del Servicio Profesional de Carrera</i>, es el órgano de planeación, coordinación y ejecución del sistema, se integra por los siguientes titulares:</p> <p><i>Presidente:</i> Director General de Administración.</p> <p><i>Vocales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Director Gral. de estadísticas económicas. • Dir. Gral. de geografía y medio ambiente. • Dir. Gral. de coordinación del sistema nacional de información estadística y geográfica. • <i>Secretario Técnico:</i> el Director General adjunto de recursos humanos.

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Invitado:</i> Contralor Interno. <p>COMITÉ TECNICO DE PROFESIONALIZACIÓN</p> <p>Es el órgano de resolución de los procesos de ingreso, capacitación, evaluación y separación.</p> <p>Se integra por el Director General Adjunto de los Recursos Humanos. Presidente.</p> <p>Los directores administrativos de cada dirección general del instituto.</p> <p>Un representante de la Contraloría Interna.</p> <p>Director del Servicio de profesionalización como secretario técnico.</p>
<p>COMPONENTES/ FASES (el Estatuto les denomina procesos) Art. 4</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso. • Capacitación. • Evaluación del desempeño. • Estímulos. • Separación. • Derechos y obligaciones de los servidores. • Recursos.
<p>SUBSISTEMAS Y RANGOS QUE COMPRENDEN Arts.9,10 y 13</p>	<p>DE PERSONAL DE CONFIANZA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Director de área. • Subdirector de área. • Jefe de departamento. • Enlace. • Personal operativo de confianza. <p>DE PERSONAL DE BASE</p> <p>Todos los que cuenten con plaza presupuestal de base, al acceder al sistema deberán renunciar a su base.</p>

<p>INGRESO</p>	<p>VACANTE-CONVOCATORIA-REGISTRO-VALIDACIÓN</p> <p>Requisitos generales para el ingreso:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar. II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso. III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público. IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto. V. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal. VI. Los demás que señale la convocatoria correspondiente integrada en términos del presente Estatuto y de sus disposiciones normativas. <p>A través de convocatorias públicas (en la web de INEGI para plazas de nueva creación y vacantes de acuerdo al presupuesto</p>
<p>SELECCIÓN</p> <p>Art. 20</p> <p>ETAPAS DE LA SELECCIÓN</p> <p>Arts. 16 y 33 de las normas</p>	<p>Es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ocupar una plaza de nueva creación o vacante del Sistema, con el propósito de garantizar el acceso al cargo de los más aptos para desempeñarlo.</p> <p>Comprende tres etapas fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • VALORACIÓN CURRICULAR. • EXAMEN DE CONOCIMIENTOS TÉCNICOS. • ENTREVISTA. <p>La ponderación de la calificación será establecida por la Comisión o el Comité, pero para el examen de conocimientos se determinó por lo menos 75%</p>
<p>CAPACITACIÓN</p> <p>Art.24 del estatuto</p> <p>45 de las Normas</p>	<p>Proceso mediante el cual los servidores públicos profesionales de carrera son actualizados para el desempeño de su cargo, con el propósito de mejorar su actuación y adquirir condiciones de concursar otra plaza.</p> <p>El Comité Técnico de Profesionalización integra y aprueba los</p>

	<p>programas de capacitación para cada puesto y para el desarrollo profesional.</p> <p>Pueden celebrarse convenios con instituciones educativas para el desarrollo del programa de capacitación profesional.</p>
<p>EVALUACION DEL DESEMPEÑO</p> <p>Arts. 31, 32 y 33 del Estatuto</p> <p>Art. 50 de las Normas</p>	<p>Por lo menos cada dos años se evalúan a todos los integrantes del sistema tanto en el cumplimiento de funciones, metas como en los resultados de la capacitación.</p> <p>La calificación de la evaluación se otorgara el 70% para la medición del desempeño en funciones y metas y el 30% para resultados de capacitación.</p>
<p>ESTIMULOS</p> <p>Arts.35,36 y 37</p>	<p>Congruentes con los resultados de la evaluación podrán otorgarse Reconocimiento económico, a través de una percepción extraordinaria sin que forme parte del ingreso fijo, o reconocimiento público.</p>
<p>SEPARACIÓN</p> <p>Art. 38</p>	<p>La separación sin responsabilidad para INEGI</p> <p>I. Por resolución administrativa o judicial que termine en inhabilitación, destitución, separación del cargo o suspensión por más de 60 días.</p> <p>II. No aprobar las evaluaciones conforme a los términos establecidos en los artículos 31, 32, 33 y 34 de este Estatuto.</p> <p>III. Sentencia firme que imponga una pena que implique la privación de su libertad.</p> <p>IV. Presentar documentación falsa que acredite su personalidad, grado o preparación académica.</p> <p>V. Incumplir las obligaciones inherentes a su cargo o las establecidas en este Estatuto y en las disposiciones normativas derivadas del mismo.</p> <p>Además, por renuncia, jubilación o pensión definitiva y defunción.</p>

Fuente: cuadro de elaboración propia

7.4. Sistema de Especialistas en Hidráulica o Programa de Desarrollo de Personal de la Comisión Nacional del Agua

El tema del agua se ha convertido gradualmente en estratégico para todos los países, en México también se han suscitado cambios orgánicos y de gestión interna, para atender el problema de escases y contaminación, uno de ellos fue tendiente a reclutar especialistas y profesionalizar al personal que toma decisiones en un órgano especialmente establecido para la política nacional sobre el agua, se le conoce comúnmente como CONAGUA, es la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría de Recursos Hidráulicos que fue creado mediante decreto presidencial publicado en el DOF 16 de enero de 1989, que desde su creación ha impulsado proyectos y personal clave para el desarrollo de sus objetivos. Uno de los nuevos programas fue dirigido al personal con el objetivo de adelgazar estructuras ocupacionales e identificar el grado de calificación del personal. En el año de 1989 se creó el Sistema de Especialistas en hidráulica con el propósito de integrar un equipo calificado, profesional y multidisciplinario. Esta experiencia parcial es ahora tan solo un antecedente ya que CONAGUA se ha integrado al SSPC general que estudiamos, sin embargo históricamente su ejercicio sirvió para arraigar prácticas favorables al establecimiento de un sistema general y definitivo basado en la capacidad y el mérito.

La CONAGUA, conto con planes de profesionalización, de acuerdo con la ubicación, de tres ramas: 1) mandos medios y superiores, 2) personal de tabulador general y 3) especialistas en hidráulica. Con el cumplimiento de los objetivos y metas se constituía la base la remuneración, y se pretendía una modernización administrativa basada en la capacitación, organización, reclutamiento, selección y el área de contratación laboral.

El instrumento individual de este sistema se denominó *plan de vida y de carrera*, tenía por objeto proporcionar la capacitación para el desarrollo de conocimientos y habilidades para el desempeño del cargo. Estos planes comprendían, únicamente a los empleados de confianza.

El proceso de reclutamiento y selección del Sistema de Especialistas en Hidráulica exigió para que un aspirante pudiera ser reclutado que éste contara con una carrera de educación superior en cualquiera de las materias afines a los objetivos de la Comisión, con un

promedio de ocho. Además se consideraron fuentes de reclutamiento el personal, al servicio social, el personal de la Comisión y los colegios de especialistas; el proceso de selección contó con un sistema de calificaciones para desarrollar un proceso de evaluación de los aspirantes, basado en tres rubros:

El primero, *académico* donde se otorgó un puntaje de 2 a quien contara con licenciatura, 4 puntos por especialidad y 6 por maestría o doctorado.

El segundo rubro se refiere a la *experiencia* que debía mostrarse con la trayectoria laboral en áreas relacionadas con el perfil del puesto, la asignación de puntos es de 2 a 6 de conformidad a los años de experiencia.

El tercer rubro es la llamada *evaluación psicométrica*, mediante la cual se asignaron entre 10 y 14 puntos de acuerdo a la identificación del potencial de desarrollo.

Además del sistema de selección, esta propuesta contempló una metodología para la evaluación del desempeño, que operó desde 1996 para aquellas personas que tenían más de 6 meses en el puesto, fue el procedimiento para obtener un ascenso a nivel superior. El sistema integro también el registro electrónico individualizado, que incluye el currículo, los resultados de las evaluaciones.

Podemos considerar que esta experiencia de servicio civil conto con los ejes elementales para un sistema basado en la capacidad y el mérito. En la actualidad este órgano se sumó al sistema general que estudiamos, el servicio profesional de carrera en la administración pública centralizada federal.

7.5. Servicio profesional de carrera en el sector agrario

En México otro de los ejemplos parciales de servicio profesional de carrera que han favorecido el cambio cultural en la práctica de las relaciones laborales y administrativas al interior de la administración pública federal, se organiza al interior de la Procuraduría Agraria. Se establece a raíz de las reformas en materia agraria, el marco jurídico parte del

Estatuto del Servicio Profesional Agrario en la Procuraduría Agraria que data del 11 de abril de 1994, derogado por el Estatuto del 1 de septiembre del 2008, en él se regulan los diferentes procedimientos de ingreso, capacitación, evaluación, obligaciones y derechos, separación, relativo becarios y personal de fase provisional y de las responsabilidades y sanciones.

El Estatuto del 2008, en el artículo 3ro define al servicio profesional como un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal de carrera de la Procuraduría agraria con el objeto de promover a la Procuraduría la llegada de personal calificado para cumplir sus obligaciones, asegurar un desempeño profesional basado en fundamentos de la institución. La Comisión del Servicio Profesional Agrario es el órgano de operación que planea coordina, supervisa y ejecuta las tareas del servicio profesional. Cuenta con un secretario técnico.

El sistema de ingreso resalta el principio de igualdad de oportunidades, basándose en conocimientos, idoneidad y experiencia de los aspirantes o personal que esta insertado en la carrera. Los requisitos generales para el reclutamiento se establecen en el artículo 27 del Estatuto son:

- Gozar de buena reputación¹⁰³ y no haber sido condenado por delito intencional.
- Ser titulado o pasante con créditos terminados.
- Demostrar clara vocación por el servicio.
- Aprobar el curso de capacitación básica y la fase provisional.
- Ganar el concurso de incorporación de acuerdo a las bases de la convocatoria.

Una vez que se considera tiene los requisitos deberá aprobar un curso de capacitación básica, aprobar un examen y conforme a los resultados ganar el concurso. La comisión elaborara los requisitos específicos que deberán establecerse en la convocatoria. Todo ingreso pasa por una fase provisional de seis meses, al término de la cual procederá una nueva

¹⁰³ Nos parece que el término de “buena reputación” es subjetivo y puede dar lugar a la discrecionalidad arbitraria, es un término usado antiguamente por el legislador y que ha ido en desuso, en este caso se muestra como un resabio que se traslada ante la falta de una técnica legislativa que profundice en la redacción de la norma.

evaluación, que de aprobarse se otorgara la *carta de acreditación* para formar parte del personal de carrera en la categoría inicial.

El personal de carrera se integra, en un sólo cuerpo, con los siguientes puestos:

- Visitadores, categoría A.
- Abogados, categoría A.
- Jefes de departamento técnico, Categoría C.
- Subjefes de residencia, categoría B.
- Subdelegados, categoría E.
- Directores de área y categoría F.
- Directores generales de confianza, categoría G.

El estatuto ordena programas de capacitación permanente con el objetivo de asegurar el buen desempeño de los integrantes del servicio profesional, que deberán conformarse con cursos de capacitación y desarrollo con valor curricular para el avance en la carrera, la participación en los cursos deberá ser simultánea a la jornada laboral, salvo cuando se trate del curso de capacitación básica con duración hasta cinco semanas.

La promoción se basa en la antigüedad, el nivel, la calidad del trabajo efectuado, el conocimiento y experiencia en la problemática regional así como en los informes de trabajo. En los concursos se deben considerar: los requisitos y el perfil del puesto, la formación académica y el desarrollo profesional, la experiencia en el campo o temas agrarios, el servicio social y el proyecto de trabajo a desarrollar en el puesto solicitado. Para los niveles siguientes al primero (A) los procesos podrán ser de promoción a partir de la calificación de cada miembro o bien por concurso.

Por medio de la evaluación se definen varios procesos: la incorporación de becarios, el desempeño del personal en fase provisional, el ingreso al personal de carrera, la promoción para categorías y el concurso, así como el ascenso de nivel. La evaluación se realiza

anualmente y se basa en la complejidad de la función, el tiempo y lugar de adscripción, el grado de complejidad del lugar y del puesto asignado y el número de núcleos, sujetos agrarios y casos atendidos.

El proceso de evaluación corresponde a los Comités Dictaminadores, que se integran por el presidente de la secretaria técnica, y servidores públicos de la Unidad Coordinadora de Delegaciones, la Dirección General de Adjuntos Jurídicos, la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, la Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario, la Dirección General de Quejas y Verificación, la Dirección General del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y la Dirección General de Estudios Agrarios, en un número no mayor a 5 ni menor de 3, compete a la Comisión la definición de estos comités.

7.6. Servicio Fiscal de Carrera

El 7 de febrero del año 2000 el Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ángel Gurria Treviño, inauguró el Servicio Fiscal de Carrera, se consideró un paso fundamental en la modernización del sistema de administración tributaria, se pretendía alcanzar un nivel de calidad que garantizara la permanencia en el empleo a partir del mérito. Se aplicó gradualmente, contando con los apartados de incorporación, reclutamiento, selección, compensaciones, reconocimientos, planeación de la carrera fiscal y el sistema integral de formación y evaluación del desempeño.

El objeto del Servicio Fiscal de Carrera es dotar al Servicio de Administración Tributaria (SAT) de funcionarios fiscales de carrera calificados, profesionales y especializados. A diferencia de las otras versiones parciales que se comentan en este apartado, el servicio fiscal de carrera (SFC) está dividido por cuerpos, esta forma de organización cuenta con cuatro cuerpos:

- Administración tributaria.
- Comercio exterior.

- Administración de recursos.
- Tecnología de la información.

Los componentes del SFC, son el ingreso, plan de carrera, formación, certificación, evaluación del desempeño, otorgamiento de beneficios y separación.

Los niveles en los que está situado el sistema, son: enlace, jefe de departamento, subadministrador y administrador

Quien acceda al sistema adquiere la categoría de funcionario fiscal de carrera, y para ello deberá cumplir con dos requisitos primarios:

- Demostrar una *antigüedad* mínima de 5 años sea en SAT, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público o en sus órganos desconcentrados o descentralizados, o en cualquiera de las áreas de administración tributaria de las administraciones estatales o municipales, o bien tribunales administrativos de carácter fiscal.
- Contar la *certificación*, que es un procedimiento alternativo al concurso basado en los siguientes requisitos: aprobar evaluaciones de conocimientos básicos, aprobar la evaluación de conocimientos específicos del cuerpo, obtener resultados satisfactorios en las evaluaciones del desempeño y finalmente contar con la autorización del titular de la unidad administrativa.

El plan de carrera es el proceso mediante el cual los que ya son funcionarios fiscales de carrera podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía o bien cambiar de cuerpo de especialidad. El plan de carrera estará conformado por las promociones, los ascensos, los movimientos a puestos del mismo nivel pero con fines de formación y desarrollo laboral.

Las trayectorias podrán ser verticales, horizontales o combinadas.

Esta versión de servicio civil contempla un amplio programa de formación que es percibido como el instrumento de apoyo fundamental, para desarrollar, complementar y perfeccionar las habilidades técnicas del personal, se ofrecen áreas de especialización para el personal de mayor jerarquía y responsabilidad. Incluye además el aspecto ético a través de

cursos y prácticas que fomenten el desarrollo humano y los valores y principios de la institución. Los temas de los programas de formación estarán ubicados en el marco de las competencias gerenciales o directivas, competencias técnicas transversales, es decir conocimientos o habilidades para desempeñar funciones genéricas de los distintos cuerpos de especialidad y cursos para competencias técnicas específicas. Los Administradores generales o titulares en cada entidad federativa en conjunto con el programa de formación se otorgaran becas-crédito para los integrantes del sistema.

Como se ha comentado reiteradamente los componentes básicos para lograr la categoría de un sistema moderno de servicio civil, ineludiblemente deberán contener *la evaluación*, apartado que permite el equilibrio y la necesaria flexibilidad para no anquilosar el propio sistema, así el servicio fiscal de carrera cuenta con el componente de la evaluación del desempeño, planteándose los siguientes objetivos: valorar el comportamiento del personal en el cumplimiento de sus funciones, identificar casos de desempeño no satisfactorio para implementar medidas correctivas y consideraras como requisito indispensable para permanecer en el servicio fiscal de carrera.

Los órganos de gobierno del servicio fiscal de carrera son la Comisión, integrada por el presidente que es el titular del Servicio de Administración Tributaria, y los titulares de las unidades administrativas que la conforman, el secretario técnico es el titular de la Administración Central de Recursos Humanos. En disposiciones reglamentarias se establece la conformación de una instancia de apoyo para los diferentes procesos del sistema, el comité técnico de evaluación, conformado como un grupo interdisciplinario en cada administración general de los estados de la Republica.

7.7. Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal

Este ejemplo de servicio profesional se encuentra ubicado en la Procuraduría General de la Republica, el marco normativo se encuentra en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el DOF del 29 de mayo del 2009, se complementa con el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal

fue publicado en el DOF el 26 de enero de 2005; el sistema comprende a los Agentes del Ministerio Público de la Federación, la Policía Federal, al perito profesional.

El área administrativa que dirige este servicio profesional es un consejo denominado el Consejo de profesionalización, instancia que norma y opera el desarrollo profesional y la evaluación; respecto de ingreso y profesionalización a esta instancia le corresponde la aprobación de las convocatorias y el establecimiento de los criterios y políticas generales de capacitación, y especialización del personal de carrera.

Este Consejo es un órgano de dirección conformado con un amplio número de integrantes, lo que nos permite pensar en las dificultades de su operación o bien la práctica de un desempeño con representantes; la larga lista de integrantes se conforma por lo menos con 21 personas de diferentes puestos, que son:

1. El subprocurador jurídico y de asuntos internacionales, presidente del consejo.
2. El subprocurador de control regional, procedimientos penales y amparo.
3. El subprocurador de investigación especializada en delincuencia organizada.
4. El subprocurador de investigación especializada en delitos federales.
5. El subprocurador de derechos humanos, atención a víctimas y servicios a la comunidad.
6. El titular de la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales.
7. El oficial mayor.
8. El visitador general.
9. El contralor interno.
10. El titular de la agencia federal de investigación.
11. El coordinador de planeación, desarrollo e innovación institucional.
12. El titular del centro de evaluación y desarrollo humano.

13. El director general de coordinación de servicios periciales.
14. El director general del servicio de carrera, como secretario técnico del consejo.
15. El director general del instituto nacional de ciencias penales.
16. El director general de formación profesional.
17. El titular del instituto de capacitación y profesionalización en procuración de justicia federal.
18. Dos agentes del ministerio público de la federación, designados por el procurador.
19. Dos agentes de la policía federal investigadora, designados por el procurador.
20. Dos peritos designados por el procurador.
21. Dos representantes del ámbito académico designados por el procurador.

El consejo cuenta con dos órganos auxiliares, el órgano auxiliar de Instrucción y la Comisión de Estudio. El primero se encarga de substanciar los procedimientos de ascenso y rotación de los miembros del servicio de carrera, así como el recurso de rectificación, este órgano será coordinado por el titular de la secretaria técnica del consejo. A la comisión de estudio le corresponde elaborar análisis y opiniones respecto de los temas, que defina el consejo o su presidente. Esta comisión es tan amplia como el propio consejo ya que se integra con un representante de cada uno de los miembros.

El procedimiento de ingreso contempla dos fases la primera para ser admitidos al curso de formación y capacitación inicial y la segunda en la que se desahoga el concurso para ser miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal con aquellas personas que aprueben los estudios de la primera fase. En los últimos años ante la situación crítica de inseguridad en el país, los requisitos de ingreso se han acrecentado, actualmente son:

REQUISITOS DE INGRESO¹⁰⁴
Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiriera otra nacionalidad.
En su caso tener acreditado el Servicio Militar Nacional
No estar sujeto a proceso penal.
No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme.
Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso.
No hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo.
Contar con título de Licenciado en Derecho y con la correspondiente cédula profesional.
Tener por lo menos tres años de experiencia profesional a partir de la expedición del título profesional.
Acreditar que se han concluido por lo menos los estudios correspondientes a la enseñanza preparatoria o equivalente.
Contar con la edad y el perfil físico, médico, ético y de personalidad que las disposiciones aplicables establezcan.
Tener título legalmente expedido que lo faculte para ejercer la ciencia, técnica, arte o disciplina de que se trate, o acreditar plenamente los conocimientos correspondientes a la disciplina sobre

¹⁰⁴ El listado se elaboró con parte del contenido del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República DOF 29/V/2009, que señala: “*Para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público de la Federación se requiere:...*” y además aquellos los requisitos publicados en la web. www.pgr.gob.mx

las que deba dictaminar, cuando de acuerdo con las normas aplicables no necesite título o cédula profesional para su ejercicio.

Fuente: cuadro de elaboración propia

La secuela del procedimiento de ingreso contempla los siguientes pasos, en principio es una convocatoria de nivel nacional, se lleva a cabo una sesión de orientación para aspirantes, después un periodo para recepción y revisión de documentos, que en este caso específico pasan por un sistema de control y cotejo exhaustivo. Posteriormente se aplica el examen de conocimientos generales, el examen de aptitudes físicas; y los exámenes de control de confianza, los resultados identificarán aspirantes aptos o no aptos. En caso positivo pasarán al curso de formación inicial que una vez aprobado, iniciará la fase de concurso de oposición que se conforma con un examen oral y público ante un sínodo con una serie de cincuenta preguntas más las interpelaciones que se consideren convenientes, el sínodo está conformado por un representante de la rama del servicio de que se trate, un representante del instituto en el que se tomó el curso de formación inicial y un ciudadano designado por el Consejo de Participación ciudadana y como invitado un representante del órgano de control interno de la Procuraduría General de la República. .

La profesionalización es obligatoria y tiene el objeto de fortalecer las aptitudes, conocimientos y habilidades, a través de tres tipos de programas, de actualización especialización y desarrollo humano, para lo cual la Procuraduría General de la República, al igual que el Servicio Exterior Mexicano, cuenta con su propio centro de formación, que en este caso son dos, el Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal y el tradicional Instituto Nacional de Ciencias Penales, en ambos se preparan a los candidatos a agentes del ministerio público, agentes de policía o peritos. Además del curso de formación inicial, ordinariamente se ofrecen los cursos de actualización y los de especialización, en los que permanentemente deberán estar inscritos los miembros del servicio de carrera para avanzar en su profesionalización.

Las carreras son de agente, policía y perito:

CATEGORIAS DE LAS CARRERAS		
AGENTE	POLICÍA	PERITO
FISCAL JEFE FISCAL COORDINADOR FISCAL SUPERVISOR FISCAL EJECUTIVO	<ul style="list-style-type: none"> • COMISARIO INVESTIGADOR: Nivel general, jefe o coordinador. • SUPERVISOR INVESTIGADOR: General, jefe u oficial. • INVESTIGADOR: Categorías A, B y C. 	PROFESIONAL: <ul style="list-style-type: none"> • Coordinador. • Supervisor. • Ejecutivo. TÉCNICO: <ul style="list-style-type: none"> • Coordinador. • Supervisor. • Ejecutivo.

Fuente: cuadro de elaboración propia, en base a los artículos 4,5 y 6 del Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal DOF 26/01/05

Por lo que respecta a la evaluación del desempeño en este ejemplo se agrega a la evaluación del desempeño la evaluación de control de confianza, para lo cual se creó un órgano desconcentrado de nombre Centro de Evaluación y Desarrollo Humano; la evaluación comprende las áreas médica, toxicológica, psicológica; de entorno social y situación patrimonial, evaluación de conocimiento específico técnico y psicológico para la portación de arma, así como la aplicación del polígrafo para verificar la confiabilidad y honestidad de las personas, se desarrolla en tres momentos, inicial, periódico y las extraordinarias.

La evaluación del desempeño deberá ser por lo menos anual y comprenderá el comportamiento y el cumplimiento de las funciones. El resultado no apto en cualquier evaluación tendrá por efecto la separación inmediata.

Este modelo de servicio profesional también cuenta con el caso de excepción que dispensa el concurso para el ingreso, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dispone que *“tratándose de personas con amplia experiencia profesional, el Procurador General de la Republica, de conformidad con el reglamento de*

esta ley y lo que establezcan las disposiciones relativas al Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, podrá en casos excepcionales, llevar a cabo la designación especial de agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial o peritos, dispensando la presentación de los concursos correspondientes...”

CAPÍTULO III

EL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA DE MÉXICO

SUMARIO: 1.GENERALIDADES DEL SISTEMA. 1.1. Marco legal jurídico vigente. 1.2. Objeto del sistema del servicio profesional de carrera. 1.3. Principios del servicio profesional de carrera. 1.4. Planeación del sistema. 1.5. Programa para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal 2008-2012. 1.7. Ámbito del sistema de servicio profesional de carrera. 1.8. Supuestos de exclusión. 1.9. Incompatibles con el sistema. 1.10. Clasificación de los servidores públicos de carrera en el SSPC. 1.11. El estatuto: derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera. 1.12. Derechos de acuerdo al apartado B del artículo 123 constitucional. 1.13. Derechos y obligaciones en la LFTSE. 1.14. Derechos y obligaciones en la LSPC. 2. ESTRUCTURA ORGÁNICO-ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA. 2.1. La Secretaría de la Función Pública (SFP). 2.2. Área de operación. La Unidad de Política de los Recursos Humanos de la Administración Pública Federal (Unidad). 2.3. El consejo consultivo del sistema del servicio profesional de carrera. 2.4. Comités técnicos de profesionalización y selección. 3. COMPONENTES DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: 3.1. Subsistemas o componentes. 3.2. Subsistemas de planeación. 3.3. Subsistemas de ingreso. 3.4. Subsistemas de desarrollo profesional. 3.5. Subsistemas de capacitación y certificación de capacidades. 3.6. Subsistemas de evaluación del desempeño. 3.7. Subsistemas de separación. 3. 8. Subsistemas de control y evaluación.

1. GENERALIDADES DEL SISTEMA

1.1. Marco legal jurídico vigente

En el capítulo de antecedentes históricos se comentó que en México ha prevalecido el derecho laboral como marco normativo que regula la relación entre el Estado y sus trabajadores, sin embargo, poco a poco, han surgido nuevos núcleos de disposiciones

normativas propias de derecho administrativo como las que regulan al servicio público profesional en cualquiera de sus tipos, general o específico de una rama o dependencia, lo cual ha motivado nuevos estudios y análisis de temas que se aglutinan en el gran apartado de la función pública mexicana.

Atendiendo a la lógica de la jerarquía de las normas, para estudiar el servicio profesional de carrera deberíamos recurrir en primera instancia a la constitución, desafortunadamente para el caso mexicano no hay una disposición constitucional que defina o caracterice a este servicio, ni siquiera la definición de principios de actuación de la administración pública, en consecuencia nuevamente es necesario recurrir al precepto conocido como la base del derecho laboral mexicano, el artículo 123 constitucional. En la historia de la evolución constitucional se agrega un apartado, el B, al 123, en el que ubicamos la raíz jurídica de la relación entre el Estado y los empleados, así como la posible profesionalización de los servidores públicos. De este apartado, el B, surge la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ambos constituyen un marco jurídico general de la relación laboral, de la que se desprende el servicio profesional que se investiga.

Se ha definido al sistema del servicio profesional de carrera como una de las modalidades de organización de los servidores públicos, en consecuencia habrá normas de contexto general que regulan la gestión de los recursos humanos de la administración pública federal, sean laborales o administrativas, pero el centro de nuestra atención se encuentra en las normas específicas que definen el SSPC. Respecto al sistema que estudiamos, la configuración del conjunto de normas es reciente data del año 2003 y tiene como eje central normativo la LSPC.

MARCO REGULATORIO ESPECIFICO VIGENTE DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	
NORMA	Fecha de publicación en el DOF
Ley del Servicio Profesional de Carrera de la	10 de abril, 2003.

Administración Pública Federal	
Reglamento de la LSPC	6 de septiembre, 2007.
Manual de Organización del SPC	29 de agosto, 2011.
ACUERDO por el que se reforman, adicionan y derogan artículos del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización, y Administración de los Recursos Humanos, publicado en el DOF el 12 de julio de 2010 y se expide el Manual del Servicio Profesional de Carrera.	29 de agosto, 2011.

Fuente: cuadro de elaboración propia.

El apartado B y el origen de la Ley del Servicio Profesional de Carrera se abordaron en el capítulo anterior como antecedentes del sistema que estudiamos; la Ley se conforma con 80 artículos organizados desde el Título Primero que contiene las disposiciones generales, relativo a la naturaleza y el objeto de la ley, el Título Segundo en dos capítulos el primero de los derechos y el segundo de las obligaciones. El Título Tercero se refiere a la estructura del sistema del servicio profesional de carrera, sus capítulos se dividen en consideraciones preliminares, que contiene lo relativo a los componentes o subsistemas, la estructura funcional, que aborda el subsistema de planeación de los recursos humanos y al Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, el subsistema de ingreso, el de desarrollo profesional, de capacitación y certificación de capacidades, el subsistema de evaluación del desempeño, el subsistema de separación y el subsistema de evaluación y control, contempla también un capítulo relativo a la estructura orgánica del sistema dividido en secciones, la primera se refiere a la Secretaría de la Función Pública, la segunda del Consejo Consultivo, la tercera a los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección; el Título Cuarto comprende el recurso de revocación y la competencia. En su emisión fueron siete artículos transitorios. Desde su promulgación la LSPC ha sido reformada en dos ocasiones, la primera con el objeto de puntualizar las áreas excluidas del servicio profesional de carrera, la segunda para introducir un nuevo principio el de la equidad de género, así como para agregar una fracción al artículo 14, relativa al subsistema de planeación.

REFORMAS A LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DOF 10 ABRIL 2003		
Núm.	FECHA DOF	MOTIVO
1ra.	1 de septiembre 2005 Reforma el Artículo 8	EXCLUIR DEL SISTEMA A: Personal de la Presidencia de la Republica, la Secretarias de Relaciones Exteriores, a los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos, a los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de seguridad pública y de seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano, al personal docente en los modelos de educación preescolar, básica, media y superior, al personal de ramas médica y paramédica, a los gabinetes de apoyo así como a todos aquellos que se encuentren en otro sistema legal de servicio civil o se encuentren prestando servicio por contrato u honorarios.
2da.	9 de enero 2006 Se reforman los Artículos 2, párrafo tercero, 14 fracción III, y 32, segundo párrafo; Se adicionan, un inciso, el f) a la fracción IV del Artículo 13 y un tercer párrafo al Artículo 30, y el 32.	INTRODUCIR EL ENFOQUE DE EQUIDAD DE GÉNERO ART. 2. En los principios se agrega el de <i>equidad de género</i> . ART. 13. Se agrega el inciso f) de la fracción IV: las condiciones objetivas para propiciar la igualdad de oportunidades y capacitación para mujeres y hombres. ART.14 Relativo a las tares del SUBSISTEMA DE PLANEACION, se agrega la fracción III: <i>“Calculara las necesidades cuantitativas de personal en coordinación con las dependencias y con base en el Registro, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a esta Ley, con el fin de que la estructura de la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y, acorde con los principios rectores de esta Sistema, promueva y garantice la equidad de género y permita la movilidad de los</i>

		<p><i>miembros del sistema”.</i></p> <p>ART. 30 Se añade el párrafo para indicar que los comités pugnarán porque prevalezcan los principios rectores del Sistema.</p> <p>ART. 32 También se agrega para insistir en la equidad de género: <i>“en igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia procurando el equilibrio entre ambos géneros”.</i></p>
--	--	--

Fuente: cuadro de elaboración propia.

El primer reglamento fue un trabajo de elaboración y consenso dirigido por el Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera, de las actas correspondientes a los días 10 y 27 de febrero se desprende un procedimiento interno mediante al cual en la sesión del día 10 se describe una agenda¹⁰⁵ para el análisis de un proyecto preliminar del Reglamento de la Ley, del acta del 27 de febrero se desprende que el Dr. José Luis Méndez Martínez, en ese tiempo Secretario Técnico del Consejo Consultivo hace la presentación de la propuesta final del Reglamento a la Ley del Servicio Profesional de Carrera,¹⁰⁶ de la que se comenta lo relativo al procedimiento de autorización de estructuras de cada dependencia, y los grupos correspondientes al nivel de enlace, por lo que se acordó aprobar el reglamento. El Reglamento es publicado en el DOF el día 2 de abril del 2004, con 108 artículos y 12 transitorios, en síntesis regula los siguientes temas:

¹⁰⁵ La agenda que se desprende de los acuerdos de la sesión del día 10 de febrero del 2004, fija el 18 de febrero del 2004 como límite para que la Unidad de Servicio Profesional de Carrera reciba las observaciones que tuvieren del proyecto los oficiales mayores de todas las dependencias. A fin de que la Unidad de Servicio Profesional elabore una glosa de los resultados para el foro convocado para el 23 al 26 de febrero del mismo año en el que se discutirá el proyecto de reglamento por la red de direcciones generales de recursos humanos. El 27 de febrero se fijó la discusión y revisión final del reglamento por parte del Consejo Consultivo.

www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/Actas

¹⁰⁶ En la acta de la sesión del día 27 de febrero, se sintetiza lo expuesto por el Secretario Técnico del Consejo Consultivo respecto del reglamento: *“ el proyecto se concluyó en el mes de enero; durante enero y febrero se revisó y comento con las áreas de recursos humanos; los miembros del consejo consultivo emitieron sus observaciones y recomendaciones; de igual manera se contó con la participación de destacados académicos y juristas, así como de los comisarios designados en las dependencias y entidades, integrantes de las dependencias que participaron en la mesa de simplificación regulatoria y la unidad de asuntos jurídicos de la secretaria de la función pública, así mismo se comentó que la unidad de servicio profesional analizo y proceso las observaciones y comentarios recibidos, así las 17 dependencias presentaron comentarios...”* .
www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/Actas

ESTRUCTURA TEMATICA DEL PRIMER REGLAMENTO DE LA LSPC	
APARTADO/ ARTICULOS	TEMÁTICA
Título Primero: DISPOSICIONES GENERALES Arts.1 AL 8	<p>Objeto, glosario de términos, convenios de adhesión para las entidades paraestatales.</p> <p>Principios del SPC: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.</p> <p>Menciona el trámite para autorizar puestos de libre designación y gabinetes de apoyo.</p> <p>Determina el servicio profesional de carrera como empleo exclusivo.</p> <p>Deja la interpretación del reglamento a la Secretaria de la Función pública respecto de la operación del sistema y a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público por lo que toca al presupuesto.</p>
Título Segundo: DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Arts. 9 al 14	<p>Clasificación de los servidores públicos de carrera: eventuales y titulares.</p> <p>Facultad para cubrir temporalmente una plaza.</p>
Título Tercero: DEL FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA Arts. 15 al 93	<p>Definición y normas de los subsistemas: planeación, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación, evaluación del desempeño, separación y control y evaluación.</p> <p>Lista de las disposiciones administrativas.</p> <p>Coordinación de dependencias.</p> <p>Fases del proceso de selección: revisión curricular, evaluación de capacidades y entrevistas.</p> <p>El Registro Único del Servicio Publico Profesional (RUSP).</p>
Título Cuarto: DE LOS ORGANOS DEL SISTEMA Arts. 94 a 100	<p>Integración y funcionamiento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Consultivo. • Comités de Profesionalización. • Comités de Selección.
Título Quinto: DE LAS INCONFORMIDADES Y RECURSO DE REVOCACION Arts. 101 al 109	<p>Inconformidades.</p> <p>Recurso de Revocación.</p>

Fuente: cuadro de elaboración propia

Habría que resaltar que el artículo 15¹⁰⁷, de este Reglamento, motivó la proliferación de normas secundarias que pugnaban por la organización regulada del sistema, esta medida provocó una saturación tornando complejo el entramado regulatorio. Por ejemplo se dispuso que la Secretaría de la Función Pública emitiera obligadamente un conjunto de disposiciones: criterios generales para definir los puestos de libre designación, normas para regular la compatibilidad en el desempeño de dos o más cargos así como comisiones, lineamientos para la aprobación y registro de estructuras, normas para la descripción, elaboración de perfiles, valuación y registro de puestos en el catálogo, lineamientos para la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para el proceso de selección (exámenes), lineamientos para determinar los planes de carrera individuales, definir los puestos clave, el sistema de puntuación así como las reglas para la rotación de los servidores públicos, lineamientos para la celebración de convenios de intercambio, guías para la capacitación, lineamientos para la evaluación y certificación de capacidades, guías de descripción, evaluación y certificación de capacidades, otros lineamientos para la evaluación del desempeño y el otorgamiento de reconocimientos e incentivos así como guías para el registro de la información de los servidores públicos de carrera.

El sexenio del presidente Vicente Fox, concluye en diciembre del 2006 y la última reunión del Consejo Consultivo del servicio profesional de carrera, se llevó a cabo el mes de Agosto del mismo año; de la secuencia de las actas de acuerdos del Consejo Consultivo se desprende que no hubo otra reunión hasta el 12 de octubre del año 2007, es decir 9 meses después de haber iniciado la nueva administración federal del presidente Calderón, en ese

¹⁰⁷ La lista completa de disposiciones administrativas que se ordena son: criterios generales para definir los puestos de libre designación, normas para regular la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación; lineamientos generales para la aprobación y registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y personal de enlace; norma para la descripción, elaboración de perfiles, valuación y registro de puestos en el Catálogo; lineamientos generales y guías para la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para el proceso de selección; lineamientos generales para determinar los planes de carrera individuales, los puestos clave, el Sistema de Puntuación, así como la posible rotación periódica de los servidores públicos de carrera; lineamientos para la celebración de Convenios de Intercambio; normas y guías para la capacitación de los servidores públicos de carrera; lineamientos y guías para la descripción, evaluación y certificación de capacidades; lineamientos para la evaluación del desempeño y el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos; lineamientos y guías para registrar la información de los servidores públicos de carrera. Segundo párrafo del Artículo 15 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. DOF. 2 de abril del 2004. México.

inter se emite otro reglamento, publicado en el DOF del 6 de septiembre de 2007, que abroga al anterior.

A esta reforma antecede un estudio académico que detecta las debilidades del primer reglamento,¹⁰⁸ en consecuencia en el texto del “nuevo” Reglamento se buscó, entre otras cosas: adecuar el marco normativo del SPC a los criterios de la administración que iniciaba; pretendió la descentralización de la operación de los Subsistemas en cada una de las instituciones participantes (Secretarías de Estado, Órganos desconcentrados y la Consejería Jurídica); la reorganización de las unidades internas de la Secretaría de la Función Pública responsables de la operación del sistema, la centralización de la información a través del portal de registro electrónico de los recursos humanos de la administración pública federal (RH Net en adelante) y el registro único de servidores públicos del sistema del servicio profesional de carrera (RUSP en adelante); el fortalecimiento del papel normativo de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización (Unidad) así como asignar la tarea de vigilancia y control de los procesos descentralizados a los Órganos Internos de Control.

A grandes rasgos la estructura del Reglamento de la LSPC vigente es:

ESTRUCTURA TEMATICA DEL REGLAMENTO DE LA LSPC VIGENTE	
Capítulo Primero: DISPOSICIONES GENERALES Arts. 1 al 4	Objeto, glosario de términos. Interpretación a cargo de la Secretaría de la Función Pública Principios: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.
Capítulo Segundo: DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE CARRERA Arts. 5 y 6	Mantiene la clasificación de eventuales y titulares. Requisitos del nombramiento.

¹⁰⁸ Vale agregar un comentario respecto de uno de los estudios que precedieron la abrogación del Reglamento LSPC, desarrollado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. en el que identifican cinco dilemas de la práctica de los primeros años del SSPC, el primero denota que aún se percibe la práctica de utilizar las plazas para intereses políticos, la segunda proviene de la lucha interna entre las dependencias, lo que provoca la inversión de prioridades colocando la agenda particular por encima de los intereses del gobierno, el tercer dilema surge de los fines de los procedimientos específicos que trastocan los fines generales de la administración, el cuarto dilema, antigua práctica diríamos, se refiere al uso de la discrecionalidad para evadir procedimientos propios del sistema, y el quinto dilema, es la asimetría de la información que manejan las dependencias tornando el sistema en una “torre de babel”.

Capítulo Tercero: DE LA ORGANIZACIÓN DEL SPC Art. 7	Áreas de la Secretaría de la Función Pública que operan el SSPC: <ul style="list-style-type: none"> • Unidad responsable de los subsistemas. • Dirección general de planeación, organización y compensaciones de la administración pública federal. • Dirección general de ingreso, capacitación y certificación. • Dirección general de atención a instituciones públicas en recursos humanos. • Dirección general de evaluación de sistemas de profesionalización.
Capítulo Cuarto: DEL CONSEJO CONSULTIVO Arts. 8 al 12	Integración y funciones.
Capítulo Quinto: DE LOS COMITES TECNICOS DE PROFESIONALIZACION Arts. 13 al 16	Definición, integración y facultades.
Capítulo Sexto: DE LOS COMITES TECNICOS DE SELECCIÓN Arts. 17 y 18	Definición, integración y funciones.
Capítulo Séptimo: DE LA OPERACIÓN DEL SPC Arts. 19 y 20	Asigna la operación de los subsistemas a cada dependencia.
Capítulo Octavo: DEL SUBSISTEMA DE PLANEACION DE LOS RECURSOS HUMANOS Arts. 21 al 26	Contiene los procesos de registro y análisis de la información sobre recursos humanos que remiten a la SFP las dependencias. Definición del Catálogo de puestos. Definición y procedimiento de puestos de libre designación.
Capítulo Noveno: DEL REGISTRO UNICO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE	Responsabilidad de los CTP. Define que el registro contiene al catálogo e identificación de vacantes.

CARRERA Arts. 27 y 28	
Capítulo Décimo: DEL SUBSISTEMA DE INGRESO Arts. 29 a 42	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito del subsistema de ingreso: ocupar puestos sustentando el acceso en merito, igualdad de oportunidades con imparcialidad y transparencia. • Reclutamiento. • Etapas del procedimiento de selección: revisión curricular, exámenes, evaluación de la experiencia, entrevistas y determinación. • Responsables de cada etapa. • Veto del superior jerárquico del puesto vacante. • Resolución del concurso. • Causas para declaración de desierto un concurso • Expedición de nombramiento. • Quejas ante el Órgano Interno de Control.
Capítulo Décimo Primero: DEL SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL Art. 43 al 53	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento para ocupar plazas de igual o mayor jerarquía. La promoción. • De los intercambios • Movimientos o trayectorias laterales • Casos y procedimiento para ocupación temporal de puestos con servidores públicos de nivel jerárquico inferior
Capítulo Décimo Segundo: DEL SUBSISTEMA DE CAPACITACION Y CERTIFICACION DE CAPACIDADES Arts. 54 al 61	<p>El subsistema debe implementarse en base a diagnósticos. Las dependencias deben establecer sus programas de capacitación.</p> <p>Requisitos de calidad para la capacitación.</p> <p>Obligatoriedad para los servidores públicos tomar los programas de capacitación.</p> <p>Certificación para permanencia.</p>
Capítulo Décimo Tercero: DEL SUBSISTEMA DE EVALUACION Arts. 62 al 72	<ul style="list-style-type: none"> • Se integra con procesos, métodos y mecanismos de evaluación. • Valoración individual • Valoración cuantitativa de objetivos de unidad • Valoración cualitativa de las aportaciones institucionales de cada servidor público. • Los métodos incluirán puntaje de acuerdo bases que establece este reglamento • Las evaluaciones serán los meses de enero y febrero • Los resultados de excelencia podrán ser sujetos de estímulos • Los puntajes no satisfactorios se valoraran por el comité y se aplicaran medidas extraordinarias, como cursos y una segunda evaluación.

Capítulo Décimo Cuarto: DEL SUBSISTEMA DE SEPARACION Arts. 73 a 84	Comprende los procesos que permiten que un nombramiento de servidor público de carrera deje de tener efectos. Otorgamiento de licencias de separación del servicio profesional de carrera. Procedimiento de separación por incumplimiento reiterado Suspensión temporal.
Capítulo Décimo Quinto: SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION Arts. 85 al 90	Integra los mecanismos y procedimientos para prevenir deficiencias y tomar medidas correctivas, respecto del funcionamiento global del SSPC Obligación de elaborar programa para el servicio profesional de carrera que contenga diagnóstico, objetivos, líneas de acción por subsistema y metas. Además del Programa Operativo Anual.
Capítulo Décimo Sexto: DE LAS EXCEPCIONES AL SPC Arts.91 y 92	Puestos de libre designación. Casos de emergencia previstos por el artículo 34 de la LSPC.
Capítulo Décimo Séptimo: DE LAS INCONFORMIDADES Arts.93 al 96	Inconformidad: instancia para revisar la legalidad de actos de la operación del sistema.
Capítulo Décimo Octavo: DEL RECURSO DE REVOCACION Arts. 97 y 98.	Del Recurso de Revocación. La interposición no suspende efectos Actuación de la Secretaria de la Función Pública.
Transitorios: Once artículos.	Vigencia a partir del 6 de septiembre de 2007. Se abroga el reglamento anterior. Se aplicarán provisionalmente las disposiciones administrativas en tanto se expidan nuevas.

Fuente: cuadro de elaboración propia

El siguiente nivel del marco jurídico específico del servicio profesional de carrera nos conduce a normas de carácter administrativo que se han organizado como lineamientos, acuerdos y circulares. En el año 2010 el gobierno de Felipe Calderón a través del Secretario de la Función Pública, formuló el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en dicha materia, publicado el DOF 12 de julio

del 2010, este instrumento normativo surgió con el objeto de reordenar la dispersión de múltiples cuerpos normativos, se pretendía cumplir con el Programa Especial de Mejora de la Administración Pública Federal para reducir y simplificar la regulación que rige las instituciones. Posteriormente con el objeto de reformar el acuerdo mencionado se expide otro en el que se incluye al Servicio Profesional de Carrera y se reitera la intención de aglutinar, reducir y simplificar el conjunto de disposiciones, en vía de lineamientos, acuerdos, instructivos, circulares y oficios se habían acumulado en torno a los diversos procedimientos del SSPC, un nuevo *Acuerdo* publicado en el DOF el 29 de agosto del 2011 (en adelante, Acuerdo 29/08/11) que contiene las Disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos, además el Manual del Servicio Profesional de Carrera, en forma especial el Título Sexto, del Acuerdo 29/08/11, que constituye el apartado de normas más extenso de las regulan al SPC, se extiende del numeral 117 al 378 a lo largo de 58 páginas del Diario Oficial de la Federación,¹⁰⁹ además del Manual que se presenta como anexo del Acuerdo.

1.2. Objetivos del sistema del servicio profesional de carrera

La teleología de todo sistema de servicio público profesional es la transformación de los procedimientos y resultados; cualquiera que sea el tipo o modelo, tiene por objeto que las personas que lo integran desarrollen una actividad cotidiana con experiencia y conocimientos, para garantizar la satisfacción del interés general.

OBJETIVOS DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

- La garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública.
- El desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad.

¹⁰⁹ Por la importancia que representa este conjunto de normas para conocer la secuencia de los procedimientos administrativos del sistema del servicio profesional de carrera se describe el contenido del Título Sexto del Acuerdo 29/agosto/2011, en el ANEXO III de esta investigación.

Estos objetivos se establecen en la propia Ley como *mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad*.¹¹⁰ Son dos objetivos de naturaleza administrativa con matiz político, el primero, está relacionado con la posibilidad de que cualquier persona pueda acceder al servicio público, que es un esfuerzo para avanzar en el desmantelamiento del sistema de botín, lo que evidentemente significaría fortalecer la democracia. El segundo, se enfoca en el beneficio de la sociedad; la esencia administrativa proviene del procedimiento para lograr tan añorados y antiguos objetivos, el procedimiento se encuentra propuesto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC) y su Reglamento así como los recientes Acuerdo y Manual.¹¹¹ La finalidad de este conjunto normativo es definir las bases, principios, estructura orgánica y procedimientos necesarios para implementar el Sistema, para que en la Administración Centralizada Federal se forje una nueva cultura del servicio público, a través de una práctica profesional que garantice la imparcialidad, eficiencia y eficacia.

Se puede observar este el objeto o finalidad, bajo distintos puntos de vista, con base a la materia en la que incide la proyección exitosa del Sistema, por ejemplo, desde los siguientes *puntos de vista*:

Jurídico. Es un sistema de procedimientos establecidos en las leyes, reglamentos, manuales o acuerdos para asegurar la definición legal de espacios en la Administración Pública, la selección de personal profesional adecuado al cargo, la permanencia con resultados y la salida con respeto a los derechos laborales.

Político. Sistema que pretende sustituir la discrecionalidad para la definir a las personas que ocuparan los puestos al interior de la administración pública, con lo cual se pretende erradicar el clientelismo (práctica que es producto de distorsiones en el sistema electoral, las

¹¹⁰ ARTÍCULO 2. Ley del Servicio Profesional de Carrera. DOF del 10 de abril del 2003. (Primera reforma DOF 1 de septiembre del 2005 y segunda reforma DOF de 9 de enero 2006) México.

¹¹¹ EL Manual del Servicio Profesional de Carrera, se dio a conocer en el Acuerdo 29/08/11 por el que se reforman y adicionan y derogan diversos Artículos del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de Planeación, Organización y administración en materia de Recursos Humanos y se expide el Manual del Servicio Profesional de Carrera. Expedido por Secretario de la Función Pública y publicado en el DOF el 29 de agosto de 2011. En este acuerdo se integra un título completo relativo al SPC y el manual, cuya estructura de contenido se describe en el ANEXO III de este trabajo.

mafias de grupos que se alternan el poder, la prebenda de cargos a cambio de apoyo político o recursos económicos, entre otras.). Se considera que de lograr la implementación exitosa del SSPC, logrará transformar la práctica electoral en una elección para el candidato y no como el camino para obtener un conjunto de puestos, dicho de otra manera el camino para “conseguir el botín,” de paso se eliminara un flujo de presión política hacia el ejecutivo y demás servidores públicos en quienes recae la facultad de nombramiento, neutralizando el poder de los partidos y grupos para ejercer dicha presión, con ello a la larga permitirá el fortalecimiento de la democracia en México.

Otro elemento del aspecto político es la oferta de políticas y servicios públicos operados por profesionales, lo cual alienta la obtención de resultados positivos y con ello la satisfacción del interés general, es decir, un servicio profesional coadyuva a mejorar la garantía, lograr beneficios para la sociedad, fortalecer la capacidad del gobierno para cumplir la expectativa social al resolver problemas colectivos. Lo anterior conduce a la consolidación política para quien detenta el poder.

Administrativo. Significa que con este sistema de servicio profesional se aspira a contar con personal calificado y con vocación de servicio, garantizar la continuidad de procesos, proyectos y programas del gobierno federal. Se pretende una actuación sistemática e integral de gestión de recursos humanos que proyecte una cultura, para los servidores públicos, caracterizada por la honestidad, la eficiencia y la conciencia de servicio público. Se busca evitar la discrecionalidad en los movimientos de personal para potenciar áreas o personas al interior de la administración. El servicio profesional forma parte de la estrategia de una administración pública con calidad, eficiencia y eficacia.

Laboral. El objetivo también abarca los beneficios que las personas o servidores públicos pueden obtener con la consolidación del SSPC, algunos de ellos son: la estabilidad en el empleo, estímulos de carácter económico y por asensos, capacitación permanente y respeto a su inclinación política.

1.3. Principios del servicio profesional de carrera

Los principios significan origen, base, dirección y fundamento de una acción. Constituyen el campo axiológico de una materia, son los “...*criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de una conducta humana a seguir en cierta situación.*”¹¹² Al revisar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) observamos que no hay una disposición como la que establece la Constitución Española CE¹¹³ en el Artículo 103.1, que determina los principios que guían a la Administración Pública, espacio orgánico donde actúan los funcionarios (servidores públicos). En la Constitución mexicana la referencia más directa a la administración pública se encuentra en el artículo 90 que enuncia cómo será la Administración Pública Federal, pero no define características o principios de actuación sino sólo hace referencia a la forma de organización, ya que contiene a la gran división de la administración pública Federal en centralizada y paraestatal.¹¹⁴

Ahora bien desde un enfoque subjetivo o relativo a las personas, nos cuestionamos respecto de los posibles principios de actuación de servidores públicos; tampoco se definen los principios, recordemos que es el Apartado B del Artículo 123 de la CPEUM, el que contiene las bases jurídicas para fundamentar la relación entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Este apartado es un catálogo de derechos, que veremos más adelante, pero no contiene los principios que regulen que definan la actuación de los servidores públicos. Se revisaron los demás apartados del texto CPEUM, para ubicar aquellas disposiciones que contuvieran principios, relativos a la administración o a los servidores públicos. Hay en constitución mexicana, algunos principios que de forma indirecta regulan al servicio público mexicano. La definición de estos principios para el Sistema es una deducción analítica, el objetivo inmediato de cada precepto es diverso, pero no se refiere al Servicio Profesional de Carrera, no obstante, sirve de sustento legal, para regular a la función pública mexicana, veamos:

¹¹² DAVALOS, JOSE. Los Principios generales del derecho en la interpretación del derecho del trabajo. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994. P 2542

¹¹³ Artículo 103.1. La administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho

¹¹⁴ ARTÍCULO 90. CPEUM. “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal....”

PRINCIPIOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL		
Artículo	TEMA CENTRAL	PRINCIPIOS EN EL TEXTO
109	<p>Bases para la expedición de leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos.</p> <p>Artículo ubicado en:</p> <p>TÍTULO CUARTO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.</p>	<p>FRACCIÓN III. Se aplicarán sanciones por actos u omisiones que afecten la <i>legalidad honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia</i> que deben observar en el desempeño.</p>
113	<p>Sobre las Leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.</p>	<p>Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la <i>legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia</i> en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.</p>
134	<p>Normas para el uso de recursos públicos.</p>	<p>Los recursos económicos de que dispónganla Federación, los estados y municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administraran con <i>eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez</i> para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.</p>

Fuente: cuadro de elaboración propia.

Habría que agregar que, sin bien es cierto, la CPEUM no contiene una referencia directa sobre los principios del SSPC lo que consideramos una de las primeras deficiencias del sistema, no obstante habría que conformarse el principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional como cimiento principal de la actuación de toda autoridad en nuestro

país,¹¹⁵ y en consecuencia sustento para que todos los procedimientos que contiene el SSPC sean acordes a la ley.

Dada la carencia de principios constitucionales propios para el SSPC, recurrimos una búsqueda a través de las leyes que regulan al empleo público y encontramos que en la LFTSE, en la fracción I del artículo 44, relativo a las obligaciones de los trabajadores, expresa una sutil enunciación de cómo debe actuar todo empleado público, lo cual en una interpretación optimista podemos colocar como fuente de principio de actuación, el texto ordena que será con *“intensidad, cuidado y esmero, sujetándose a la dirección de sus jefes, las leyes y reglamentos respectivos”*, específicamente se ordena el cumplimiento de las normas, consecuentemente el conocimiento y manejo de las mismas.

Otro ejemplo un tanto más claro, pero aun indirecto porque que muestra los principios del servicio público a través del régimen sancionador previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, publicada DOF 31 diciembre de 1982; la cual en el artículo 47, establece que dichas sanciones serán para *“para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.”*

Ahora bien desde otro ángulo, el de la academia, encontramos una reflexión previa a la promulgación de la LSPC, que insistió en la necesidad de contar con principios que guíen al servicio público, en el análisis del maestro HARO BICHEZ¹¹⁶ sobre la función pública en México, se reiteró la necesidad de fundamentar al servicio público en un conjunto de valores y principios, él autor propone los principios de: 1) *Legalidad*, definida como la

¹¹⁵ BURGOA, IGNACIO, Opina que la eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso. Condiciona todo acto de molestia a la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento. Una de las citas jurisprudenciales que se enuncia frecuentemente en las aulas de derecho y que da origen a la frase que define al principio de legalidad y dice la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite u ordena, es la inserta en el Amparo en revisión 1,259/59, Octavio Ramos E. y agraviados, 10 de agosto de 1959. Unanimidad de 4 votos. Ponente José Rivera. Tomo XXVI, Segunda Sala, pág. 13 y 14 Sexta Época: *“...se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación tanto más necesaria cuanto que dentro nuestro régimen constitucional las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la Ley.” Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México, 2002. P. 603

¹¹⁶ HARO BILCHEZ, GUILLERMO. Cuatro años antes de la promulgación de la LSPC, el autor planteo como condiciones mínimas para la instrumentación del sistema, el arraigo de principios y valores, la concepción del servicio como un sistema, un nuevo estatuto y el fortalecimiento del INAP. Análisis publicado en la obra *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública. y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 2000, Pp. 218.

obligación de actuar siempre con apego a la ley; 2) *Honradez*, actuación libre sin desvíos; 3) *Vocación de servicio*, cuando el desempeño obedece a prioridades que se derivan de las necesidades sociales y se manifiesta en el trato al usuario; 4) *Eficiencia y Eficacia*, las asume como sinónimos y define como la capacidad de lograr objetivos y metas; 5) *Imparcialidad*, concebida como la forma de orientación del servidor público a los asuntos, ya que deberá mantenerse alejada de intereses de grupo o personales; 6) *Lealtad*, definida como compromiso a la institucionalidad, en su definición de lealtad el autor agrega el “*respeto jerárquico con sus superiores*”.¹¹⁷

Al indagar los principios, en el ámbito gubernamental, vemos que en el Gobierno de Vicente Fox se impulsó conjuntamente al compromiso de concretizar el viejo proyecto del SPC la promulgación de un CÓDIGO DE ÉTICA. El Código iba dirigido a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y se fundamentó en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se publicó en DOF 13 de marzo 2002. A pesar que se dio a conocer mediante un simple oficio circular - SP/100/0762/02 - constituyó la expresión oficial de la necesidad de contar con catálogo de principios que guíen el ejercicio del servicio público. Esta disposición la emitió la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y se publicó en el DOF 31 de julio del año 2002, un año antes que la LSPC.

Sin embargo habrá que decir que este Código de Ética fue derivado del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006, en el que se establece como propósito la formación de servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano. Vale la pena agregar una síntesis de este Código que incluye 12 principios:

CÓDIGO DE ÉTICA	
PRINCIPIO	CONCEPTO
BIEN COMÚN	Significa que las acciones de los servidores públicos deben estar dirigidas a la satisfacción de necesidades en intereses de la

¹¹⁷ Ídem.

	sociedad.
INTEGRIDAD	El servidor público debe actuar con honestidad y atendiendo a la verdad.
HONRADEZ	No usar el cargo en provecho personal o a favor de terceros.
IMPARCIALIDAD	El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios y sin permitir la influencia indebida de otras personas.
JUSTICIA	Se define como apego a las normas, por tanto se exige la obligación de conocerlas cumplirlas y hacerlas cumplir en la esfera del ejercicio de sus funciones.
TRANSPARENCIA	Implica permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, y el uso responsable y claro de los recursos públicos.
RENDICIÓN DE CUENTAS	Derivado de la responsabilidad del desempeño sujetarse a la evaluación.
ENTORNO CULTURAL Y ECOLÓGICO	Evitar daño al patrimonio cultural y al ecosistema.
GENEROSIDAD	El Código apunta este principio como una conducción sensible, solidaria, de respeto y apoyo a la sociedad; igualdad, prestar los servicios sin importar sexo, edad, raza, credo, religión, o preferencia política.
RESPECTO	Se refiere al trato digno, cortes y cordial.
LIDERAZGO	Alude a la promoción de valores y el fomento de una cultura ética y de calidad en el servicio.

Fuente: cuadro de elaboración propia.

Ahora bien los principios específicos para el servicio público profesional toca definirlos a la LSPC, se encuentran en el segundo párrafo del artículo 2, en él se enlistan los

siguientes principios rectores: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. La definición de cada uno le ha correspondido al artículo 4 del Reglamento de la LSPC.

En seguida presentamos un cuadro, realizado con base en la información de los ordenamientos antes citados, que contiene la definición de cada uno de estos principios del SSPC.

PRINCIPIOS RECTORES DEL SISTEMA¹¹⁸	
LEGALIDAD	Es la observancia estricta de las disposiciones que establece la LSPC y su Reglamento así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables.
EFICIENCIA	Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles.
OBJETIVIDAD	Es la actuación basada en los elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la Ley, en el Reglamento de la LSPC y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento.
CALIDAD	Es la obtención de los resultados y metas programadas a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos.
IMPARCIALIDAD	Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna.
EQUIDAD	Es la igualdad de oportunidades sin discriminación por razones de edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política.
COMPETENCIA	Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera con base en los

¹¹⁸ Elaboración propia en base al texto de los artículos, 2 de la LSPC y 4 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. D.O.F 2 de abril del 2004. En la reforma publicada en el DOF del 6 de septiembre del 2007 se agregó el principio de equidad de género.

POR MÉRITO	conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales.
EQUIDAD DE GÉNERO	Es la igualdad de oportunidades para cualquier persona sin distinción de su sexo (Agregado en reforma del 6 de septiembre del 2007).

Fuente: cuadro de elaboración propia.

La equidad de género ha sido asumida por el Instituto Nacional de las Mujeres como una política transversal, es decir que permea en cualquiera de los ramos y materias de la administración pública, por lo tanto también se introduce en la normatividad y la LSPC no podía ser la excepción, y se adiciono el principio de equidad de género. Pero debemos preguntarnos porque no se insertó desde el momento en que se elaboró la ley, incluso si revisamos las iniciativas que le antecedieron vemos que tampoco se manifestó el interés por esta política de equidad entre los géneros, lo que nos lleva a la deducción de que aún no se arraiga en la conciencia de los legisladores y legisladoras la intención de promover en todos los procesos la participación de hombres y mujeres con igualdad de oportunidades; por todo lo anterior se hace necesario sumar al principio de igualdad de oportunidades general otro específico referido a las personas por su sexo.

1.4. Planeación del sistema

El primer paso de toda la actividad administrativa es la planeación, la gestión de recursos humanos como una forma de la actividad administrativa no puede estar fuera de esta obligación, mucho menos el Sistema del Servicio Profesional de Carrera que es considerado una forma de estrategia de gestión de la fuerza laboral pública, en consecuencia dentro del SSPC la tarea de planeación y programación tienen un peso estratégico para lograr resultados con eficiencia, calidad y eficacia. La estrategia de la planeación va de lo general a lo particular, para simplificar el análisis ubicamos las diferentes formas de planeación en dos niveles, el macro y el específico, en el primero se ubica al Plan Nacional de Desarrollo, los

planes y programas; el segundo, o planeación específica, se trata a la planeación operativa que determina objetivos y metas por tema o unidad administrativa, incluso hasta por servidor público; otra distinción que resulta útil, obedece a que en la administración pública federal hay planeación de los recursos humanos y un apartado es la planeación del sistema del servicio profesional de carrera.

Por lo que corresponde a la planeación macro, históricamente a partir de la CPEUM de 1917 los primeros planes nacionales se elaboraron como parte de la plataforma política para el proceso electoral, la programación era aislada y esporádica; hasta 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incluye en la administración centralizada a la Secretaría de Programación y Presupuesto, elevando la tarea de planear al interior de la actividad administrativa hasta transformarla en institución, otro momento histórico importante en materia de planeación, es la reforma al artículo 26 constitucional, del que surge el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se emite la Ley de Planeación DOF 5/I/83, reglamentaria de este precepto, luego entonces la planeación, en México, guarda una secuencia lógica que parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) como instrumento que debe dar armonía y congruencia a las acciones de los diferentes niveles de gobierno. El artículo 3 de la Ley de Planeación define a la planeación nacional de desarrollo *“como la ordenación racional y sistemática de acciones”* y en el segundo párrafo del mismo precepto concreta el objeto de la planeación: *“mediante la planeación se fijaran objetivos, metas, estrategias, y prioridades, ase asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados.”* En esta la lógica, nos indica que del plan nacional se derivan los programas que pueden ser de carácter sexenal que abarcan a toda la administración pública, o programas por sector, por dependencia, o por materia, programas anuales y programas especiales o de emergencia.

Por lo que respecta al SSPC, en el espectro de la planeación el primer ejercicio de planeación debe expresarse con un programa general, el primero fue el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006.¹¹⁹ En el siguiente nivel corresponde al Programa Anual (usualmente conocidos como POAs) le

¹¹⁹ Publicado en DOF del 15 de agosto de 2005, extrañamente se presenta como un Programa “del sexenio” aunque se publica en agosto del 2005, un año antes de que el periodo presidencial concluya, no obstante es un Programa que abarca toda la administración.

siguen los Programas Específicos que pueden ser por un rubro o componente del Sistema, por dependencia y finalmente por servidor público.

La responsabilidad para definir las acciones futuras del SSPC actualmente se comparte entre la Secretaría de la Función Pública, el Consejo Consultivo y cada una de las instituciones que forman parte del sistema; el Programa Sexenal es producto del gobierno federal, y los POAs corresponden a cada institución; aunque la confección de los diferentes instrumentos programáticos es tarea de las unidades internas de cada dependencia o institución integrada al SSPC, estos instrumentos van desde el POA hasta la programación de acciones por cada unidad interna de las dependencias que pueden ser tan específicos como la descripción de metas y resultados.¹²⁰

Corresponde al artículo 69 de la LSPC establecer las facultades de la Secretaría de la Función Pública (SFP en adelante) entre las que incluye en la fracción I “*establecer de los programas generales del Sistema*”; en el numeral 70 de la propia Ley refiere las atribuciones del Consejo Consultivo, en la primera dispone que “*deberá conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema*” a pesar de lo estas obligaciones, se limitaron a la determinación interna de metas vinculadas con la planeación específica. Por lo que respecta a la SFP su página¹²¹ electrónica informa los programas de la misma pero no incluye el relativo a SSPC.

En la evolución de experiencia mexicana del servicio civil que analizamos, podemos advertir dos etapas, que coinciden con los periodos de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón; circunstancia que nos hace pensar en que aun padecemos de “*la vigencia sexenal*” como enfermedad que impide la consolidación de políticas y proyectos de largo alcance;

¹²⁰ Habrá que hacer notar que el grado de especificidad de la planeación o proyección a futuro de acciones, puede ser tan concreto como las metas y resultados que se fija cada servidor público que utilizan para el proceso de evaluación y deben elaborarse en congruencia con el perfil de puesto y las metas de unidad e institucionales.

¹²¹ En la página principal de la SFP (www.funcionpublica.gob.mx) en el apartado relativo a programas enlista los siguientes: Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios 2012; Programa Anual de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas 2012, Programa Anual de Disposición Final de Bienes para el Ejercicio 2011; Programa Anual de Disposición Final de los Bienes Muebles correspondiente al ejercicio 2012; Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2001-2012; Programa de Blindaje electoral; programa de usuario simulado. En otro apartado relativo a la subsecretaría de la función pública se enlista el Programa de mejora de Gestión. Por lo que respecta a la página especial del SPC en la parte relativa a normas y programas incluye: Programa especial del SPC 2004-2006, Programa Operativo Anual 2005, el de 2006 y 2007. No incluye el de 2008 en adelante.

veamos, en la primer etapa hay muestra de una planeación sexenal y anual, que dicho sea de paso en estrecha vinculación con los informes, la segunda muestra un grado de descentralización que incorporo el nuevo Reglamento de la LSPC, al establecer la planeación del servicio profesional de carrera para cada dependencia. Ambos periodos muestran el cumplimiento de la obligación de planear el servicio profesional, por lo que se muestra un extracto de los instrumentos de planeación de estos dos periodos de vigencia del sistema:

PROGRAMAS EXPEDIDOS EN EL PERIODO DEL PRESIDENTE VICENTE FOX	
DOF 15/VII/05	Decreto Presidencial por el que se aprueba el programa especial, Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006.
POA 2005 DOF 20/X/05	ACUERDO mediante el que se da a conocer el Programa Operativo Actual del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Centralizada para el año 2005.
POA 2006 DOF 3/VII/06	ACUERDO mediante el que se da a conocer el Programa Operativo Actual del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada para el año 2006.
POA 2007 DOF 28/XII/2007	ACUERDO mediante el que se da a conocer el Programa Operativo Actual del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada para el año 2007

Fuente: cuadro de elaboración propia.

1.4.1. Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006

Es el primer ejercicio de planeación sexenal para el sistema y nos parece fundamental para entender el impacto de arranque de esta modalidad de gestión del servicio público en

México, por ello se desarrolla una síntesis del Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006, correspondiente al periodo del presidente Vicente Fox:

Diagnóstico

- Se detectó un elevado número de dependencias y órganos desconcentrados sin bases técnicas para el diseño, implementación y registro.
- Hay ausencia de procedimientos claros de ingreso.
- Falta de experiencia y técnicas en la aplicación de procedimientos de selección. Se encontró que el método de decisión utilizado ubica en primer lugar el fallo del jefe inmediato (50 %), seguido de un órgano colegiado que funge como superior el (20%), por un comité (13%) y por sistema de puntos (10%).¹²²
- Inexistencia de un diagnóstico anterior.
- Diversidad en la homologación de la información relativa a nombres de puestos.
- Falta de descripción de puestos con funciones y objetivos.
- Falta de experiencia para el diseño y selección de capacidades.

Se implementó una encuesta para detectar el grado de aceptación del sistema, los resultados mostraron que lo que se esperaba del sistema fue la posibilidad de oportunidades de empleo, el crecimiento y desarrollo personal así como en la mejora salarial.

En este programa se resaltan tres factores que motivaron la implementación del SPC:

1. Dado que la ley que crea al SPC fue promulgada en gobierno presidido por un candidato postulado por el Partido Acción Nacional (PAN) y tomando en cuenta que durante 70 años el país fue gobernado personas que surgían del Partido Revolucionario Institucional, (PRI) al gobierno panista de Vicente Fox se le llamo gobierno de alternancia. Esta condición política fue argumentada como una de las causas para promover el servicio profesional de

¹²² Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la administración pública Federal 2004-2006. Diario Oficial de la Federación (DOF, en adelante) del 16 de agosto del 2005, sección primera, p. 9

carrera. Dicho en otras palabras sería que gracias a la llegada de un partido diferente se promovió este modelo de profesionalización del servicio público. Es un argumento débil, porque el servicio profesional fue pensado y propuesto en varias ocasiones tanto por instancias de gobierno como por legisladores del PRI, si bien se consolida en el gobierno panista, habrá que recordar que para la determinación del sistema, el contexto de influencia externa expuesto en el capítulo anterior es un fundamento de mayor peso que los posibles postulados partidarios.

2. La interrelación de países, a través de la competencia de mercados, que exigen un gobierno con capacidad y estrategia para aprovechar el escenario global.

3. Considerar a los servidores públicos como el eje central del éxito de un gobierno, es decir cambio de percepción de los recursos humanos de importantes a estratégicos en el concierto general del gobierno

El programa contiene los enunciados clásicos de la gerencia pública, la misión y visión:

Misión: que la ciudadanía conozca que en la profesionalización y desempeño de los servidores públicos están la continuidad y efectividad de las políticas públicas para el desarrollo sustentable de México.

Visión: México cuenta con un Servicio Profesional de Carrera basado en el mérito y la igualdad de oportunidades que atrae, retiene y desarrolla a los talentos que demanda el buen desempeño de la administración pública federal.

Objetivos y líneas estratégicas:

En esta parte del documento se desglosan las intenciones del gobierno del presidente Fox para el SSPC que se consideró uno de los ejes de transformación hacia el interior del gobierno; cada objetivo está ligado a varias líneas estratégicas, mismas que exponemos en resumen:

OBJETIVO I. Promover el compromiso y la corresponsabilidad respecto al sistema de profesionalización del servidor público con los actores institucionales de la Administración Pública.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

- Diseñar mecanismos para compartir los beneficios, conocimientos y buenas prácticas sobre el SPC.
- Desarrollar vías de comunicación interna que faciliten la participación y compromiso de los servidores públicos hacia el SPC.
- Desarrollar pactos y alianzas de corresponsabilidad con instituciones de interés para la expansión del SPC.
- Fomentar que los altos mandos asuman su rol como responsables de la implantación del SPC en sus Unidades.

OBJETIVO II. Asegurar que el Servicio Profesional de Carrera, como parte del sistema integral de recursos humanos, sea un instrumento dinámico que propicie un alto desempeño del Servicio Público.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

- Planear los recursos humanos de acuerdo a una prospectiva del entorno.
- Diseñar sistemas que clarifiquen la demanda de talento para atraerlo, desarrollarlo y organizarlo.
- Documentar los procesos y procedimientos de los subsistemas del SPC con enfoque sistémico.
- Alinear los objetivos individuales y colectivos con las políticas públicas.

OBJETIVO III. Lograr que las dependencias y órganos descentralizados adecuen la administración y operación de los recursos humanos, asegurando la aplicación del Servicio Profesional de Carrera.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

- Mantener actualizados los subsistemas del SPC,

- Diseñar el modelo de evaluación de la implantación del SPC,
- Diseñar modelo operativo de las áreas de recursos humanos que oriente la aplicación del servicio.

OBJETIVO IV. Establecer las bases jurídicas, administrativas y tecnológicas que permitan transitar del modelo tradicional de recursos humanos hacia el nuevo modelo de profesionalización de la administración pública federal.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

- Apoyar a las dependencias y órganos desconcentrados mediante herramientas tecnológicas, servicios de consultoría para la administración del SPC.
- Establecer y actualizar el catálogo de capacidades de las instituciones sujetas al SPC.
- Establecer mecanismos para contar con servidores públicos de carrera.
- Asegurar que las dependencias cuenten con las estructuras registradas y alineadas.

OBJETIVO V. Consolidar la aceptación del Servicio Profesional de Carrera frente a la sociedad mediante el convencimiento y demostración de los beneficios que representa.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

- Posicionar al SPC ante líderes de opinión para lograr su aceptación.
- Asegurar mecanismos de transparencia para la opinión ciudadana.
- Crear mecanismos de participación ciudadana.

El nivel de pormenorización de este proyecto de acción a futuro, contiene - además y derivado de cada línea estratégica - las líneas de acción que identifican pasos concretos y acciones para tratar de conseguir un adelanto en el objetivo correspondiente. En otro apartado se incluyen los esquemas que presentan indicadores y objetivos, el calendario de actividades

y la definición de responsabilidades para las primeras tareas a cargo de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y la Secretaría de la Función Pública.

1.4.2. Programa para el servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012

Consideramos al periodo sexenal del presidente Felipe Calderón, una segunda etapa de la historia del SSPC, advertimos un cambio que propicia la descentralización por tanto la responsabilidad de planeación del sistema de profesionalización de carrera se distribuye entre la Secretaría de la Función Pública y cada una de las instancias que están incorporadas al sistema, sean secretarías u órganos desconcentrados, estas instancias adquieren la obligación de planear acorde con el sistema nacional de planeación,¹²³ sin embargo también se advierte un cambio de ritmo, después del primer año de ejercicio de este gobierno, el estancamiento del sistema se pretende revertir con la emisión de un nuevo reglamento.

En el contexto del nuevo Reglamento de la LSPC la tarea en materia de planeación del Consejo Consultivo y la Unidad de la Secretaría de la Función Pública se dirige solo a emitir directrices para la planeación a cargo de las demás secretarías e instituciones que forman parte del sistema.

Por lo que respecta al programa macro o sexenal no hay claridad en su publicación, lo conocemos a través de una solicitud ex profeso mediante el sistema de transparencia del gobierno. Del contenido de las actas de sesiones del CC¹²⁴ se deduce el proceso de

¹²³ De conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal LOAPF, las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades en la planeación nacional para el desarrollo establezca el ejecutivo federal; en concordancia con la fracción XVIII BIS del artículo 37 de la misma LOAPF que ordena a la SFP, “establecer normas, políticas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal”

¹²⁴ Veamos el proceso de análisis del proyecto del programa sexenal correspondiente al periodo del presidente Calderón, en el acta de sesión del CC del 23 de noviembre del 2007 - después de casi un año de iniciado el sexenio de Calderón, apenas se inicia la elaboración del programa- en el punto Decimo, se lee “ se toma conocimiento de que iniciaron los trabajos para la elaboración del Programa del Servicio Profesional de Carrera 2007-2012” la siguiente sesión está fechada el 13 de diciembre del 2007, en el punto séptimo se asienta: “ Se toma conocimiento de los trabajos coordinados para la elaboración del Programa del Servicio Profesional de Carrera 2007-2012 y se emite opinión favorable en lo general, sobre los elementos estratégicos

elaboración, análisis y opinión favorable al proyecto de Programa del Servicio Profesional de Carrera 2007-2012 (PSPC 2007-2012), en el transcurso de los primeros dos años del sexenio, en el acta del 10 abril del 2008 se asienta el otorgamiento a las dependencias del último plazo para recibir aportaciones al “proyecto” del programa; la conclusión de este proceso se desprende de un acta de octubre del 2009 donde se reporta como concluido el programa, y hasta un año después, en el acta de la sesión correspondiente al 28 de octubre del 2010, se deduce que se ha concluido, en el acuerdo primero del acta de la fecha, se establece “*se toma conocimiento de que el Programa del Servicio Profesional de Carrera 2008 2012 tiene carácter de programa derivado del marco jurídico que rige al propio Sistema del Servicio Profesional de Carrera.- Se instruye al Secretario Técnico del Consejo Consultivo a realizar la actualización y gestiones necesarias para su publicación.*”¹²⁵ Con estos datos se hace evidente el “*cambio de ritmo*” adoptado en el sexenio del presidente Calderón para atender lo relativo al servicio profesional de carrera, ya que es hasta fines (octubre) del año 2010, cuando han transcurrido cuatro años del periodo presidencial y

presentados que se incluirán en dicho programa y se les remitirán el detalle para sus comentarios”. La siguiente sesión del CC, 4 meses después, corresponde al 10 de abril del 2008 y en el numeral Segundo se reporta: “*se toma conocimiento del avance de los trabajos y de las siguientes acciones para la elaboración y publicación del Programa del Servicio Profesional de Carrera 2008-2012...los consejeros enviarán sus aportaciones al Programa, en caso de no recibir comentarios al 15 de mayo se entenderá por aceptado en sus términos... El Programa Operativo Anual del SPC 2008 se ajustará de conformidad con el Programa del Servicio Profesional de Carrera 2008-2012*”. (se hace notar que se modificó la fecha de la denominación del programa, paso de 2007 a 2008) La siguiente acta data el 14 de agosto del mismo año, cuatro meses más, de la que se desprende que el proceso de elaboración y discusión del programa ha concluido, por el siguiente texto del acuerdo Primero, “*se toma conocimiento y se emite opinión favorable a la propuesta del PSPC 2008-2012. Se instruye al Secretario Técnico para continuar con el procedimiento para la aprobación del PSPC 2008-2012 como programa especial del PND*” En el acta de fecha 11 de diciembre 2008, el acuerdo Primero dice: “*Se toma conocimiento del avance en el proceso de aprobación del Programa del Servicio Profesional de Carrera...*” con este texto queda claro que a dos años de haber iniciado el periodo presidencial de Felipe Calderón, aún no se aprueba el programa para el servicio profesional de carrera, por ello consideramos que se inhibió la voluntad para impulsar al servicio profesional de carrera, lo que denominamos en el texto “*un cambio de ritmo*” desfavorable para el sistema. Posterior al acta de la reunión del 11 de diciembre del 2008 en el sitio WEB del SPC, no hay más actas hasta octubre del 2009 - lo que implica que el CC no se reunió sino hasta 10 meses después- y en dicha acta no hay comentario alguno respecto del Programa o Programas Operativos, en consecuencia no queda clara la fecha de aprobación final.

¹²⁵ Cabe hacer mención que el texto del acta correspondiente a octubre de 2010 aparece hasta marzo del 2012 en la web del SPC, además de que la última acta publicada en este espacio corresponde al 15 de diciembre del propio 2010, lo que indica que para mayo 2012 en que se incorpora esta nota, aun no se publica lo correspondiente al año 2011, faltando a la obligación estipulada por el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (DOF 11 de junio 2002, última reforma DOF 8 de junio de 2012) el artículo 8 del Reglamento de la ley mencionada que en la fracción segunda dispone que la información deberá estar contenida en un sitio de internet de acceso público, y general, en complemento el artículo 10 de este reglamento que establece que las dependencias y entidades deberán actualizar la información señalada en el artículo 7 de la Ley al menos cada tres meses. El texto de las actas del Consejo Consultivo pueden consultarse en el apartado relativo de la WWW.spc.gob.mx

apenas se autoriza la publicación del programa, por cierto de un programa fechado en 2008 lo cual es una incongruencia, se prevé una vigencia de menos de dos años; este lapso transcurrido es una prueba el incumplimiento de la normatividad en materia de planeación y desinterés por el sistema. Finalmente no es clara la fecha de la aprobación final, ni se asienta la fecha de publicación en las actas del CC, donde se inscribe la voluntad del órgano de decisión para el programa en comento.¹²⁶

Ya concluido el presente trabajo se recibió una respuesta, de las diversas solicitudes de información remitidas al Sistema de información del gobierno federal (conocido como SISTEMA INFOMEX) de folio 000 2700 109 712¹²⁷, que informa que se ha programado la fecha de publicación en el DOF para el 17 de agosto del 2012, a unos meses de finalizar el periodo de gobierno, es un dato que confirma el desinterés por el SSPC.

La participación en materia de planeación de cada dependencia se hace a través de su Comité Técnico de Profesionalización, (CTP) en el numeral 134, del Acuerdo¹²⁸, se establecen puntualmente las siguientes obligaciones para este comité:

- *Contar con diagnósticos* sobre la operación de los demás subsistemas.
- *Realizar estudios* en materia de ingreso, desarrollo, rotación, capacitación, certificación, evaluación y separación.

¹²⁶ Un párrafo del informe dice “*La Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias, elaboró el Programa para el Servicio Profesional de Carrera 2008-2012, que permitirá cumplir los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En dicho programa se definieron los elementos estratégicos para el mismo periodo.*” TERCER INFORME DE LABORES. SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA 2009. PUNTO NÚMERO 1.9.6.7 SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN. P 99

¹²⁷ En el transcurso de la investigación se remitieron al Instituto Federal de Acceso a la Información constantes solicitudes, en materia de planeación el programa que se describe no se encontraba en el sitio WEB, sino hasta febrero del 2012, y una vez que se hizo una revisión exhaustiva en el Diario Oficial de la Federación al no encontrar dicho documento se remitió solicitud expresa para conocer la fecha, número y página del DOF en que se publicó, el programa sexenal. Solicitud de folio 0002700 109712, cuya respuesta recibí el 30 de julio, fecha en que se ha concluido la presente tesis, en el documento de respuesta en su parte conducente textualmente dice “Finalmente, la publicación del Programa del Servicio Profesional de Carrera 2008-2012 está programada para el día 17 de agosto 2012”, dato que deja sin lugar a dudas el desdén del gobierno por el servicio profesional de carrera.

¹²⁸ Se hace referencia al Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversos Artículos del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de Recursos Humanos, publicado el 12 de julio del 2010, publicado en el DOF el 29 de agosto de 2011; que contiene el Título Sexto relativo al SSPC, mismo que se comentó con anterioridad y constituye el conjunto de normas secundarias más reciente.

- *Proponer*, a la secretaria correspondiente, políticas o programas específicos.
- *Evaluar* la creación, modificación o supresión de puestos del sistema.
- *Identificar* perfiles con el señalamiento del conjunto de conocimientos, habilidades, aptitudes que deba poseer la persona aspirante al puesto.
- *Recomendaciones* o medidas correctivas.
- *Programa operativo anual*.

Se encuentra definido también que toda propuesta de programa que elabore el CTP, deberá contener mínimamente una exposición de motivos, el periodo acciones, y los resultados que se pretenden, así mismo deberá ser congruente con los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación como lo son el Plan Nacional, los programas sectoriales e institucionales y desde luego el Programa del Servicio Profesional de Carrera.

De cualquier manera en los primeros años del sexenio del presidente Calderón se observó la falta de intención para fortalecer el SPC, ya que se tomaron dos medidas que no ayudaron en su desarrollo, la primera fue la suspensión de las sesiones del CC y la segunda fue la inhibición de los proyectos en materia de planeación que se tenían avanzados.

Como todo programa especial, se encuentra vinculado al Plan Nacional de Desarrollo, el punto de encuentro se establece en el eje 5 objetivo 4, estrategia 4.3 en el que se establece se deben profesionalizar a los servidores públicos orientándolos a la producción de resultados, así como fortalecer una cultura de evaluación del desempeño, ingreso y permanencia en el servicio público basados en el mérito para consolidar el servicio profesional de carrera. En el propio texto del Programa se hace explícito el compromiso de lograr metas establecidas por el Banco Mundial así como la OCDE. Se acepta el vínculo entre la profesionalización de los servidores públicos y el aumento en la eficacia del gobierno.¹²⁹ También este programa se

¹²⁹ Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012. En el apartado de diagnóstico se sustenta en que las principales tendencias de los países de la OCDE en materia del servicio civil de carrera y recursos humanos son: “*el mejoramiento de los recursos humanos representan un aspecto importante en el incremento de la credibilidad en el servicio civil de carrera por parte de los ciudadanos...*” www.funcionpublica.gob.mx/index.php/documentos-pot/difusion-de-disposiciones-juridicas.html?start=3 p. 12

sustenta en dos documentos que se abordaron en el primer capítulo de esta tesis, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno y la Carta Iberoamericana de la Función Pública emitidos al seno del CLAD. De igual manera se hace referencia al BID y los informes que proponen e inciden en el fortalecimiento del servicio, lo cual nos muestra sin recelo la influencia de estos organismos internacionales para el desarrollo del sistema de profesionalización.

El programa incluye los resultados de consulta ciudadana llevada a cabo para el PND en el tema de servicio profesional de carrera, resultados que se utilizan en el diagnóstico de este programa especial; se apuntan como principales propuestas que surgen de esta consulta: *“el SPC debe mejorarse, fortalecerse y consolidarse; la capacitación y el conocimiento son factores determinantes en el desempeño de los servidores público; mecanismos de descentralización, con aspectos que es necesario mantener centralizados; mejorar la imagen del SPC e incrementar la credibilidad en el sistema”*¹³⁰

En un ejercicio conjunto con las todas las dependencias que participan en la ejecución de este sistema y con el objeto de contar con un diagnostico consolidado se realizaron diversas reuniones de trabajo que se sintetizan en una plantilla de fortalezas oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), que sintetizamos:

Debilidades: se requiere de más vinculación entre los subsistemas, se identifica normatividad y procedimientos inadecuados, hay deficiencia en la implementación del apartado tecnológico del sistema, se cuenta con talento y capacidad humana poco capacitada, falta de liderazgo institucional, una excesiva centralización y poca flexibilidad, se detecta una falta de personal para operar el SPC en las áreas de recursos humanos de cada institución participante.

Oportunidades: es necesario adecuar el SPC para capitalizar la expectativa que ha generado, mejorar la imagen de credibilidad, implantar la gestión del desempeño por resultados individuales e institucionales, es parte de la agenda del PND los compromisos internacionales.

¹³⁰ Ídem. P. 26

Amenazas: se reconoce la falta de aceptación del SPC, falta de compromiso y conocimiento de los mandos superiores, posibilidad de abuso y corrupción para evadir la norma, que se le ubique como un sistema de burocracia, falta de cultura hacia la gestión de talento.

Fortalezas: se considera que el rumbo estratégico está definido y se dispone de sistemas implantados, hay voluntad de cambio, se cuenta con un marco normativo y se identifica personal interno comprometido con el sistema.

Este programa tardío guarda la misma forma que el publicado en el periodo del presidente Fox, diagnóstico, misión, visión, objetivos y de cada objetivo líneas estratégicas, de estas las líneas de acción.

- *Misión:* guiar la profesionalización y el desempeño de los servidores públicos sujetos al servicio profesional de carrera con el fin de contribuir al logro de los objetivos de la Administración Pública Federal y sus políticas de gobierno.
- *Visión:* el servicio profesional de carrera es un referente internacional por su credibilidad y utilidad para la ciudadanía con servidores públicos de carrera orgullosos de serlo y reconocidos por su desempeño efectivo.

Los objetivos, son cuatro y reflejan que el sistema no ha sido consolidado por tanto se hace necesario continuar trabajando en un proceso de arraigamiento en las estructuras administrativas y en la conciencia de los servidores públicos; los alcances de las líneas estratégicas y líneas de acción del programa, evidencian esta tendencia.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2008-2012	
I.	Consolidar y fortalecer el SPC en coordinación con la política de recursos humanos para que ayude al logro de resultados institucionales establecidos.
II.	Adecuar los criterios, prácticas, procesos y sistemas para la efectiva operación del SSPC.
III.	Fomentar que los altos mandos y los operadores tengan los conocimientos que les permitan implementar mejor el SPC.

IV. Implementar la aceptación del SPC.

Fuente: cuadro de elaboración propia.

Líneas estratégicas y de acción del objetivo para consolidar y fortalecer el SPC en coordinación con la política de recursos humanos para que ayude al logro de los resultados institucionales establecidos:

Línea estratégica: Actualizar permanentemente el Registro Único del Servicio Profesional, (RUSP) vinculado a estructuras organizacionales.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- La actualización permanente del RUSP vinculado a estructuras organizacionales.
- Analizar las necesidades para la actualización del sistema RUSP.
- Implementar la actualización del RUSP.
- Mejorar la calidad y oportunidad de la información de los servidores públicos de las instituciones sujetas al SPC en el RUSP.
- Vinculación de la información del RUSP con otros sistemas de información de la APF.
- Actualizar permanentemente la información de los servidores públicos de carrera en el RUSP.
- Definición de reportes y usuarios para la explotación de la información del RUSP.

Línea estratégica: Fomentar que los servidores se desarrollen y/o permanezcan en sus puestos en función de su desempeño.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Analizar, diseñar e implementar la evaluación del desempeño individual en las instituciones sujetas al SPC.

- Promover la aplicación y mejora de un método de evaluación del desempeño individual en las instituciones sujetas al SPC, que considere la valoración cuantitativa y cualitativa del desempeño.
- Impulsar la alineación de las metas individuales de los servidores públicos a los objetivos institucionales.
- Verificar el cumplimiento de la normatividad, procedimiento y metodologías de evaluación del desempeño y su calidad.

Línea estratégica: Impulsar que los servidores públicos de carrera adquieras más y mejores competencias:

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Definir e implementar métodos y herramientas para la detección de necesidades de capacitación de los servidores públicos, considerando entre otros elementos la evaluación del desempeño, así como las necesidades de las instituciones.
- Promover que la capacitación cumpla con criterios de calidad en su contenido y métodos didácticos con impacto en los resultados de los servidores públicos.
- Fomentar que se capacite a los servidores públicos conforme a las necesidades individuales, institucionales y los niveles de puesto.
- Fortalecimiento de una cultura de servicio público con apego a la legalidad y orientación a resultados.
- Alinear los contenidos de las acciones de capacitación a las evaluaciones para certificación.
- Vincular la certificación con los resultados de la evaluación del desempeño.
- Desarrollar e implementar los sistemas de evaluación u homologación que permitan la certificación de las capacidades de los servidores públicos de carrera.

- Elaborar los programas de certificación y actualización de capacidades que mejoren las capacidades de los servidores públicos de carrera e impulsar a los servidores públicos para que cursen y acrediten los mismos.

Línea estratégica: Promover que los puestos se ocupen por profesionales calificados.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Descentralizar la operación de los procesos de reclutamiento y selección conforme a las necesidades de las instituciones.
- Dar mayor flexibilidad en la determinación de perfiles y herramientas de evaluación.
- Regular y operar la figura de “*reserva de aspirantes*”.
- Establecer etapas del proceso de ingreso con herramientas que permitan la prelación de aspirantes.
- Promover la reducción de concursos desiertos.
- Llevar a cabo Eventos de Inducción para el ingreso al SPC.
- Publicar convocatorias anuales de ingreso en el DOF y medios de comunicación para la ocupación de puestos de primer nivel de ingreso.
- Mejorar los criterios y métodos de entrevista en el procedimiento de selección.

Línea estratégica: Establecer reglas claras de separación de los servidores públicos de carrera.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Mejorar los procedimientos de separación para hacerlos más claros y transparentes.
- Impulsar que la estabilidad, permanencia y separación de los servidores públicos de carrera se base en su desempeño y resultados.

- Fomentar que las separaciones de los servidores públicos de carrera estén debidamente fundadas y motivadas para que no se conviertan en posibles pasivos laborales.

Línea estratégica: Ofrecer oportunidades de desarrollo profesional a los servidores públicos para contar con los mejores elementos.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Analizar, diseñar e implementar planes de carrera y trayectorias para los servidores públicos de carrera en las instituciones sujetas al SPC.
- Promover acciones para la operación de los planes de carrera y trayectorias para los servidores públicos de carrera, basado en la evaluación del desempeño, la capacitación y el sistema de puntos.
- Promover mecanismos de intercambio de servidores públicos de carrera, con fines de desarrollo.
- Establecer las ramas de cargo o puesto aplicables a cada sector.
- Contar con criterios claros para determinar la afinidad y equivalencia de puestos, así como la afinidad puesto – persona.
- Determinar e implementar las reglas de valoración y puntajes para el subsistema de desarrollo.

Línea estratégica: Impulsar que los puestos sujetos al SPC lleven a cabo actividades sustantivas y permanentes.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Implementar criterios y procedimientos claros para la descripción, perfilamiento y valuación de los puestos sujetos al SPC, así como en la determinación y aprobación de los puestos de libre designación.

- Impulsar se mantenga actualizada en la página electrónica de las instituciones, la información relativa a los nombramientos realizados con base en el artículo 34 de la LSPC y las razones que justificaron su nombramiento y temporalidad.

- Realizar el nombramiento como servidores públicos de carrera de aquellos servidores públicos de libre designación que se encuentren ocupando puestos del SPC y que cumplan con los requisitos.

Línea estratégica: Fortalecer los procesos de desarrollo más efectivos en las áreas de recursos humanos para la operación del SPC.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Análisis, diseño e implementación de procesos eficientes en las áreas de recursos humanos para la operación del SPC.
- Estandarización de criterios, procesos y sistemas del SPC.
- Fortalecimiento del rol de las áreas de recursos humanos en la operación del SPC.
- Establecer un esquema adecuado de descentralización de la operación del SPC.
- Desarrollo de esquemas para fomentar el intercambio de conocimientos y prácticas institucionales.

Línea estratégica: Adecuar la organización de las instituciones sujetas al SPC para contribuir al cumplimiento de los objetivos del gobierno federal.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Actualización y registro permanente de las estructuras organizacionales de las instituciones sujetas al SPC.
- Análisis, diseño, adecuación y operación de organizaciones orientadas a resultados.
- Definición e implementación de esquemas de compensaciones y clima laboral adecuados.

Línea estratégica: Promover el cumplimiento del objeto y principios rectores de la LSPC.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Establecer los elementos necesarios sobre las bases jurídicas por desarrollar, para que la organización, funcionamiento y operación del sistema del SPC en la Administración Pública Federal Centralizada se realice de manera gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente.
- Establecer los elementos necesarios para evaluar el cumplimiento de los principios rectores de la LSPC.
- Diseñar indicadores de desempeño que permitan evaluar el objeto del SPC de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito e impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Líneas estratégicas y de acción para lograr el objetivo de adecuar los criterios, prácticas, procesos y sistemas para la efectiva operación del SSPC.

Línea estratégica: Facilitar lineamientos, guías, metodologías, herramientas y sistemas informáticos para operar el SPC conforme al marco normativo y su realidad de operación.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Rediseño y consolidación de los subsistemas del SPC con visión sistémica e integral, de manera flexible, descentralizada y eficiente, asegurando que los procesos del SPC estén alineados entre sí.
- Expedir lineamientos para que la operación del SPC sea flexible, descentralizada, integral y eficiente, asegurando que exista congruencia entre los mismos.
- Proporcionar guías, metodologías y herramientas para la operación del SPC.
- Mejorar las herramientas y sistemas tecnológicos para la operación y generación de información del SSPC.

Línea estratégica: Difundir los lineamientos, guías, metodologías, herramientas y sistemas informáticos para operar el SPC.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Dar a conocer la normatividad, guías, metodologías, herramientas y sistemas informáticos del SPC.
- Establecer foros de difusión con la participación de instituciones exitosas y con buenas prácticas.
- Mantener informados oportunamente a los Operadores y OIC (Órgano Interno de Control) del SPC de la actualización de las disposiciones e instrumentos para su operación.

Línea estratégica: Trasmitir el conocimiento de guías, metodologías, herramientas y sistemas informáticos para operar el SPC.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Brindar capacitación y asesoría en el uso de la normatividad, guías, metodologías, herramientas y sistemas informáticos a los operadores del SPC y OIC.
- Promover una cultura de servicio a los usuarios del SPC.
- Promover el intercambio de información entre los Comités Técnicos de Profesionalización y de selección de las instituciones sujetas al SPC.

Línea estratégica: Fortalecer los mecanismos de prevención, revisión y mejora del SPC.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Establecer y/o actualizar guías de auditoría para el SPC.
- Fortalecer los mecanismos de revisión y mejora del SPC.
- Incorporar en los programas de auditoría, revisiones para el cumplimiento del SPC.

- Promover que los subsistemas tengan el menor número de inconformidades procedentes.

Líneas estratégicas y de acción para el objetivo tres, fomentar que los altos mandos y los operadores tengan los conocimientos que les permitan implementar mejor el SSPC.

Línea estratégica: Diseñar e implementar acciones adecuadas de capacitación y comunicación para que los altos mandos conozcan y se comprometan con el SPC, demostrando las ventajas y beneficios que representa.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Ventajas y beneficios que representa; así como los derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera.
- Enviar información a los funcionarios de primer nivel sobre la operación del SPC en su institución.
- Concertar los programas operativos anuales del SPC.

Línea estratégica: Fortalecer los mecanismos de coordinación, control y gestión de los actores del SPC.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Clarificar roles, atribuciones y responsabilidades de los actores del SPC.
- Mejorar los mecanismos de coordinación, comunicación y control entre la SHCP y la SFP en materia del servicio profesional de carrera.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación, comunicación y gestión de las coordinadoras de sector y sus órganos administrativos desconcentrados en materia del SPC.

Línea estratégica: Capacitar y asesorar a los servidores públicos en materia del SPC.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Promover el orgullo de pertenencia al SPC de los servidores públicos, conociendo sus derechos y obligaciones y demostrando las ventajas y beneficios que representa para ellos y para la sociedad.
- Impulsar los principios del SPC entre los servidores públicos de carrera, en especial, condiciones de equidad de género y no discriminación.
- Capacitar y asesorar a los servidores públicos en materia del SPC.
- Promover la inducción sobre el SPC para los nuevos servidores públicos.
- Captar la voz de los servidores públicos de carrera respecto del SPC, mediante utilización de medios.

Líneas estratégicas y de acción para el objetivo de incrementar la aceptación del SPC.

Línea estratégica: Mejorar la imagen del Sistema y de los Servidores públicos de carrera

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Difundir los resultados y beneficios del SPC con la ciudadanía y grupos de interés de la sociedad
- Diseñar herramientas sobre la percepción y credibilidad del SPC y medir periódicamente su comportamiento.
- Establecer mecanismos para la participación de la sociedad en los procesos del SPC.

Línea estratégica: Fortalecer los mecanismos de información y comunicación respecto del SPC.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- Establecer los vínculos necesarios con las dependencias para la difusión del SPC.

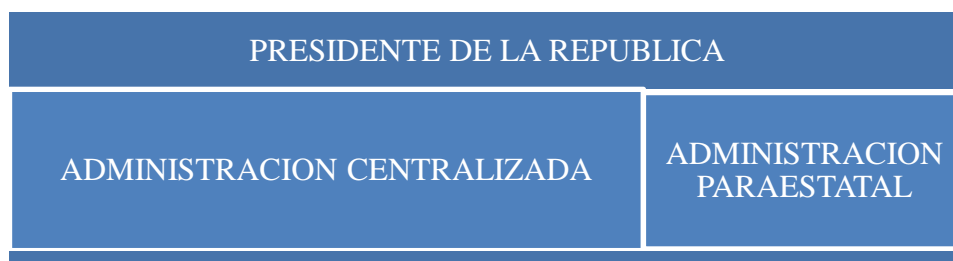
- Disponer de información del SPC para la toma de decisiones e información para la ciudadanía, con metodologías y criterios uniformes.
- Realizar acciones de apoyo para divulgar el SPC con otros sectores, poderes, estados y municipios, así como a nivel internacional.

Como se desprende del contenido de estos planteamientos programáticos hay una carga repetitiva que muestra que el SSPC aún se encuentra en proceso de introyección dentro de la administración pública federal, resulta que varios de los objetivos legales y programáticos establecidos desde el origen del sistema, se reiteran como si no hubiere un avance. Se regresa a puntos de partida como la difusión del sistema entre los servidores públicos, hay una insistencia en los resultados como el parámetro para la carrera. Se observa también, la necesidad de asumir al sistema como una forma de gestión a diferencia de los primeros años el sistema se fue desarrollando paralelamente a la política general de los recursos humanos y ello generó problemas tanto presupuestales como de un clima laboral donde se recela de los servidores públicos de carrera, de ahí la insistencia en mejorar y difundir una imagen tanto al interior como al exterior, no es gratuito que el objetivo tres se dirija a los “*altos mandos*” que de acuerdo al cambio de sexenio son nuevos y seguramente han mostrado poca aceptación al sistema, afirmación que es congruente con la cultura que ha conformado el sistema de botín donde cada quien “*lleva a su gente*”; otra de las necesidades que se detectan es la vinculación estratégica con los objetivos políticos del gobierno en turno, tanto los establecidos en el PND como los institucionales de cada una de las instancias que conforman el sistema. En términos generales, nos parece poco ambicioso el planteamiento del programa.

En el periodo de Felipe Calderón, se ha promovido la descentralización del sistema sin embargo, en los primeros dos años se le resta la importancia, hoy es parte de una de las diferentes formas de organización del personal, más no la decisión estratégica de un gobierno en pos de la calidad.

1.5. Ámbito del sistema de servicio profesional de carrera

El universo en el que se ubica al SSPC es la administración pública federal centralizada, la administración pública es la organización con la que cuenta el poder ejecutivo para el desarrollo de sus funciones, El artículo 90 de la CPEUM establece que la administración pública federal se divide en *centralizada y paraestatal*.



Fuente: cuadro de elaboración propia.

La administración centralizada se integra, según el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF, DOF 29/XII/76, última reforma DOF 19/jun/09) con las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica. Las Secretarías de Estado están descritas por el artículo 26 de la misma Ley, y son:

- 1) Secretaría de Gobernación.
- 2) Secretaría de relaciones Exteriores.
- 3) Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4) Secretaría de Marina.
- 5) Secretaría de Seguridad Pública.
- 6) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7) Secretaría de Desarrollo Social.
- 8) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- 9) Secretaría de Energía.
- 10) Secretaría de Economía.

- 11) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- 12) Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 13) Secretaría de la Función Pública.
- 14) Secretaría de Educación Pública.
- 15) Secretaría de Salud.
- 16) Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- 17) Secretaría de la Reforma Agraria.
- 18) Secretaría de Turismo.

Se agrega al ámbito del sistema a las siguientes dependencias:

- 19) Consejería Jurídica.
- 20) Procuraduría General de la Republica.

En la actualidad la administración pública federal centralizada no cuenta con ningún Departamento de Estado mejor conocidos como departamentos administrativos. Finalmente se agrega como parte de la administración centralizada a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la Republica.

Las dependencias de la administración pública federal centralizada legalmente pueden contar con órganos administrativos desconcentrados¹³¹ que están jerárquicamente subordinados a una secretaria pero cuentan con competencia específica y facultad de decisión lo que permite cierta autonomía de gestión, se crean a través de acuerdos en los que se reitera su naturaleza jurídica, denominación, y funciones. Los órganos desconcentrados forman parte de la administración pública centralizada por tanto están incluidos en el posible universo del servicio profesional que estudiamos.

¹³¹ El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia las secretarías de estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones aplicables.

En el mes de octubre del 2003 se informó por la SFP que en el SSPC se integraron un total de 85 dependencias, en las que se incluían 16 secretarías, y 68 órganos administrativos más la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En el año 2004 la Secretaría de Gobernación creó la Comisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, misma que fue incluida en el sistema el 18 de febrero de ese año. En agosto por medio de una reforma al reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores desaparece el Instituto de México que era un órgano desconcentrado de esta dependencia inserto en el sistema de servicio profesional de carrera, así mismo en septiembre del mismo año se abrogó el acuerdo de fecha 8 de febrero de 2001 por el que se creó la Comisión para asuntos de la frontera norte, lo que trajo como consecuencia que dicho órgano desconcentrado se desincorporara, del SSPC, por tanto para fines del 2004 el número de instituciones que conformaron el ámbito fue de 84. En el transcurso del año 2005, por decreto publicado en el DOF el 21 de enero, se creó la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública mismo que se agregó al sistema, pero el 26 de enero, el Hospital Juárez de México cambió su naturaleza a organismo descentralizado por tanto sale del ámbito del sistema; en abril del mismo año mediante oficio SSFP/400/070/2005 y por acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional la Secretaría de Marina se incorpora al Sistema Nacional de Seguridad, en consecuencia también queda fuera del SSPC; en el mes de junio el Centro Nacional de Rehabilitación de acuerdo a la Ley de Institutos Nacionales de Salud, adquiere la forma de organismo descentralizado y queda fuera del sistema. El 1 de septiembre, mediante decreto que reforma el artículo 8 de la LSPC, que define las excepciones al sistema, dejó de estar sujeta la Secretaría de Relaciones Exteriores y con ella cuatro órganos administrativos, la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos de América; el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Mediante decreto publicado en el DOF el 7 de septiembre se creó la Comisión Nacional de Bioética, adscrita a la Secretaría de Salud, e integrada por ley al SSPC, lo que dio por resultado que al final del año el ámbito del sistema se formó por 77 instituciones. Por lo que respecta al año 2006 solo

se reportaron dos movimientos, el primero cuando por motivo de la Ley de Vivienda DOF, 27 de junio del 2006, se transformó la Comisión Adicional de Fomento a la Vivienda en organismo descentralizado; pero el 31 de octubre se creó el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario como órgano desconcentrado de la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, por lo que al final del año el número de instancias, siguió siendo de 77.

En el año 2007, el Consejo Nacional de Seguridad Publica acordó catalogar a los Servicios de Navegación en el Espacio Aéreo, órgano desconcentrado de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes como unidad del sistema de seguridad nacional por lo que sale del sistema del servicio profesional de carrera, disminuyendo el número de instituciones a 76.

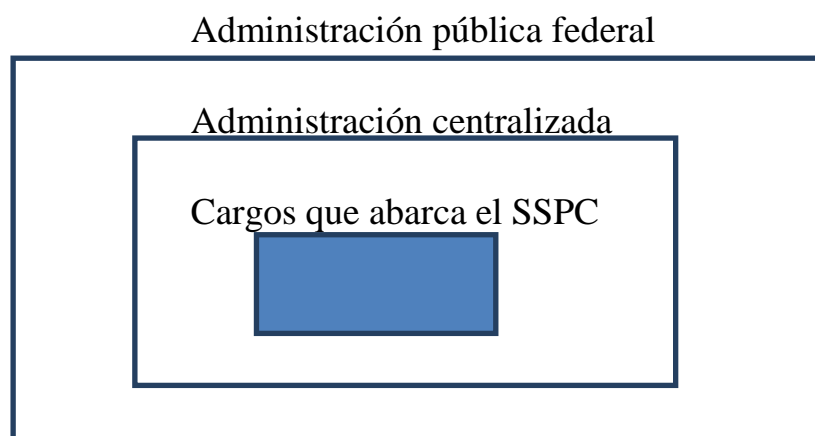
El 16 de abril del año 2008 se publicó en el DOF la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica con la que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática cambia su denominación a Instituto Nacional de Estadística y Geografía y se convierte en organismo público con autonomía de gestión, sale del SSPC para retomar su propio sistema de profesionalización que se aborda en esta investigación como una de las experiencias parciales de servicio público profesional en México, en cualquier caso el número de instancias al final de este año el sistema termina con 75 instancias.

Durante el 2009 se desincorporo al Centro Nacional de Prevención de Desastres de la Secretaria de Gobernación, por considerarse otra instancia de seguridad nacional y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, pero se incorporó al SSPC el Instituto Nacional de Geriatría y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, por tanto el año cerro con 75 instancias dentro del sistema.

En el año 2010 la Secretaria de la Función Pública informo¹³² que el total de instituciones de la administración pública federal centralizada integradas al SSPC eran 75. Y el 10 de enero de 2011 se integra el Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones, como órgano desconcentrado de la secretaria de Salud. En consecuencia el número se incrementa a 76, al 30 de junio del propio 2011 el SSPC contó con 36, 028 puestos,

¹³² Cuarto Informe de Labores de la Secretaria de la Función Pública. 1.9.6. Evolución de instituciones sujetas al SPC. “Al 8 de junio de 2010, 74 instituciones públicas están sujetas al SPC y cuentan con 37,616 plazas en los niveles de enlace hasta director general. P. 84 www.funcioonpublica.gob.mx

1, 872 plazas en gabinetes de apoyo y 515 de libre designación.¹³³ La administración pública paraestatal, también denominada descentralizada se conforma con los organismos descentralizados empresas de participación estatal y fideicomisos públicos conocidas como las entidades del sector paraestatal, no pueden formar parte del ámbito del sistema, la ley las faculta para establecer un sistema de servicio profesional propio pero con base en los principios de la LSPC.



Fuente: cuadro de elaboración propia.

El SSPC es solo para la administración pública federal centralizada, pero no para todos los cargos sino para aquellos que por su grado de responsabilidad y competencia son directivos responsables de la gestión pública, con ello se pretende una transformación cualitativa que impacte paulatinamente en el resto de la estructura orgánica de la administración para el logro de objetivos públicos. Estos cargos sirven de puente entre los cargos de naturaleza política (como los Secretarios de Estado, o subsecretarios) y el resto de los servidores públicos, en la que se encuentran los trabajadores técnicos y manuales. El artículo 5 de la LSPC los enumera los cargos que conforman el *ámbito del sistema*:

- Director general.
- Director de área.

¹³³ 5to. Informe de labores de la Secretaría de la Función Pública. <http://www.desarrollopolitico.gob.mx>.

- Subdirector de Área.
- Jefe de Departamento.
- Enlace.

De una publicación de la OCDE¹³⁴, que analiza el servicio profesional de carrera se desprende que la administración pública federal centralizada en el año 2011 contó con 330 632 empleados, en esa fecha los puestos del ámbito eran 36 043, lo que indica que tan solo el 10.9% de los puestos formaron el ámbito del sistema, lo cual cuantitativamente es limitado, pero recordemos que son puestos de dirección administrativa lo que le otorga una ventaja cualitativa al sistema.

Para abril de 2012 el dato más reciente¹³⁵ antes de concluir esta investigación se reportó que se encontraban 27,967 servidores públicos incorporados al sistema, lo que representa el 98.9% del total posible, de acuerdo al presupuesto 28,265. De estos 15,522 obtuvieron su nombramiento de titulares a través de la certificación, 12 445 por concurso.

1.6. Supuestos de exclusión

Para mayor certidumbre respecto del ámbito en el que se desarrollara el sistema, el artículo 8 de la LSPC enumera expresamente a instituciones, rangos y personal que esta fuera del mismo:

- Personal que presta sus servicios en la Presidencia de la Republica.
- La Secretaria de Relaciones Exteriores y Servicio Exterior Mexicano.
- Los rangos de Secretario de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo. Subsecretarios, Oficiales Mayores o titular de unidad homologa.

¹³⁴ OCDE (2001), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OCDE publishing. <http://dx.doi.org/10.187/9789264116252>. P. 165

¹³⁵ Secretaria de la Función Pública. *Mejores Prácticas de Recursos Humanos en el Sector Público*. Editorial Leto. México. Abril de 2012. P 11

- Miembros de las Fuerzas Armadas.
- Integrantes del sistema de seguridad pública y seguridad nacional.
- Personal docente de los modelos de educación preescolar básica, media superior, superior.
- Las ramas médica y paramédica.
- Los gabinetes de apoyo.
- Los que cuenten con un servicio civil de carrera propio.
- Los que prestan servicio por contrato o por honorarios.

La LSPC dejó fuera de este sistema a los primeros niveles en la jerarquía de las dependencias por considerar que son cargos de naturaleza política, se excluye además aquellos cargos considerados como *materia estratégica*.

Los titulares de las dependencias son los secretarios de estado, el siguiente nivel de acuerdo al orden jerárquico corresponde a los subsecretarios¹³⁶, ambos son cargos discrecionales que dependen de la facultad de nombramiento y remoción del presidente de la república, la naturaleza de sus funciones es política y administrativa, por tanto quedan fuera de la posibilidad de incorporarse al sistema.

Otro cargo importante que esta fuera del ámbito del sistema es el de oficial mayor, atendiendo a la naturaleza de la función como responsable de la administración interna de recursos humanos, materiales y financieros, en la práctica es el jefe o gerente de todo el personal de una secretaria, no podría ser juez y parte en el sistema. Otros cargos excluidos del sistema, son los jefes de unidad; las unidades son estructuras administrativas de apoyo al interior de las dependencias, pueden desarrollar materias como planeación, presupuesto, estadística e informática, entre otras, son titulares de un área y guardan una relación directa de jerarquía con el Secretario.

¹³⁶ Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Un comentario más respecto del precepto 8 de la LSPC, que define los cargos excluidos del sistema es que utiliza la expresión “*cargos homólogos*” de secretario, subsecretario, oficiales mayores o jefes de unidad; término que resulta ambiguo y puede dar lugar a interpretaciones arbitrarias que coloquen algunos cargos en este ámbito de exclusión.

Ahora bien la exclusión del sistema en sentido estricto parte del conjunto de los cargos que conforman el ámbito del propio sistema, del que están excluidos los llamados gabinetes de apoyo. Estos gabinetes se contemplan en el artículo 7 de la LSPC, en este precepto son definidos como la “*unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad (redundante, por la propia unidad de apoyo) Titulares de Órganos desconcentrados y equivalentes.*” Estas unidades se refieren al personal de confianza adscrito directamente a los titulares mencionados, puede tratarse de secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y los servicios de apoyo del secretario de estado o titular de la institución que pertenece al sistema¹³⁷.

Para que una dependencia pueda constituir un gabinete de apoyo, que para un titular significa ocupar cargos del sistema para empleados y funciones de estricta confianza, al definir un gabinete de apoyo delimita un campo que esta fuera del sistema del servicio profesional de carrera, debe seguir un procedimiento especial, que reúna las siguientes condiciones previas:

- Que su estructura debe estar autorizada previamente por la Secretaría de la Función Pública.
- Que se cuente con capacidad presupuestal.

¹³⁷ Los servicios de apoyo se contemplan, en la LSPC, como un área integrada por el personal que realiza actividades secretariales, mensajería, servicio de comedor, chofer, guarda o escolta (Lineamientos generales para integrar y autorizar los gabinetes de apoyo en las dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos Desconcentrados. Emitidos por el Secretario de la Función Pública y publicados en el DOF del 14 de julio del 2006). Este personal es de estricta confianza y se nombra directamente por el superior jerárquico.

- Que realicen atribuciones que “*por ley competan a los servidores públicos de carrera*”¹³⁸ en concordancia con el artículo 5 de la LSPC, se refiere a los puestos de enlace, subdirector de área, jefe de departamento, director de área o director general.

En este trabajo se llamaran puertas del sistema de botín a todas aquellas posibilidades para el ingreso de personas por un método diferente al planteado en el Sistema, quebrantando los principios de igualdad, capacidad y mérito. De una u otra forma la LSPC y su Reglamento establecen formas de acceso permanente o temporal, sin concurso, que dependen de la lealtad al titular de quien depende el nombramiento o de la lealtad política (partidista o personal), es decir exactamente por los motivos que se ha mantenido arraigado el sistema de botín.

Otra forma de exclusión se deriva de que la dependencia o institución o una parte de ella, cuente con otro modelo de profesionalización, su propio sistema. En esta circunstancia se encuentran las siete *experiencias parciales* en la administración pública federal, que fueron analizadas en el capítulo anterior y muestran los intentos del gobierno mexicano por introducir los principios de capacidad y mérito como fundamento para el acceso al servicio público¹³⁹.

1.7.Libre designación

Otra modalidad de exclusión, aunque parcial, son los cargos de *libre designación*, surgen de aquellos que se encuentran dentro del SSPC pero, por la naturaleza de la relación con el titular o la función desempeñada, se transforman en cargos de libre designación, lo que implica que la selección y el ingreso obedecen a la voluntad discrecional del titular, pero quedaran sujetos a los procedimientos de los otros componentes del sistema pero no a la selección, son designadas por el superior jerárquico sin necesidad de sujetarlos a concurso, es decir, se eliminan las fases de reclutamiento y acceso para dar lugar a un nombramiento

¹³⁸ Inciso b) del Artículo 7 de la LSPC.

¹³⁹ Para claridad en la lectura reiteramos las llamadas experiencias parciales o servicios civiles sectorizados, el Servicio Exterior Mexicano, la Carrera Magisterial, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera del INEGI, el Sistema de especialistas en hidráulica, el servicio profesional de carrera en el sector agrario y el servicio fiscal de carrera.

discrecional, llamado de *libre designación*. La modalidad está prevista en el tercer párrafo del artículos 5 y 6 de la LSPC; en estos ordenamientos también se determina que a la SFP le corresponde dictar los criterios generales para que los cargos, que la propia Ley ha definido como parte del SSPC, se transformen en cargos de libre designación, no obstante las personas nombradas de esta forma tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose siempre a los procedimientos de reclutamiento y selección. El artículo 25 del Reglamento de la LSPC, describe las hipótesis que avalan la libre designación:

Por motivos de una reestructuración en la administración se transfieran recursos humanos cuyos puestos proceda incorporar al sistema, los servidores públicos serán de libre designación, por un plazo máximo de dos años. Podrán obtener el nombramiento de servidor público de carrera, mediante la acreditación de una evaluación anual o ganar un concurso del puesto que ocupa. Al el inicio de la operación del sistema de servicio profesional de carrera, este tipo de nombramientos se consideraron viables por ser la fase introductoria o provisional de acceso al sistema, de tal forma en el artículo Tercero Transitorio de la LSPC, se dispuso que todos los servidores públicos de confianza en funciones fueran considerados como de libre designación, *“en tanto se practiquen las evaluaciones para el ingreso al sistema”*. Por su parte en el cuarto párrafo de los considerandos del Acuerdo publicado en el DOF el 4 de junio del 2004¹⁴⁰ que estableció los criterios de carácter general para la definición de puestos que por excepción podrán ser de libre designación, se argumentó: *“...la Secretaría de la Función Pública iniciara la operación del Sistema Profesional de Carrera de manera gradual, es conveniente asimismo que las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y los órganos desconcentrados de las mismas, estén en posibilidad de contar temporalmente con puestos de libre designación, en circunstancias específicas, de tal forma que éstos se integren paulatinamente y de manera definitiva al servicio profesional de carrera...”*

¹⁴⁰ACUERDO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCION PÚBLICA, que tiene por objeto establecer los criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaria de la Función Pública. DOF. 4 JUNIO 2004.

Hasta la fecha se han emitido tres acuerdos que contienen los criterios para contar con puestos que forman parte del ámbito del sistema, pero que serán de libre designación¹⁴¹. En el primero se desprende la intención que este tipo de nombramientos se incorpore gradualmente al sistema, como una estrategia del proceso, ya que al inicio se pensó que sólo sería de carácter provisional. En este documento, también, se abrió el plazo del 9 de abril del 2004 al finalizar el año para que los Comités Técnicos de Profesionalización pudieran proponer la determinación de los puestos de libre designación hasta en un 3% de cada uno de los rangos del sistema - reiteramos al artículo 5 de la LSPC, son Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace- lo que implicó la posibilidad de que muchas de las vacantes, durante el 2004, fueran designadas libremente.

Las características determinantes para ser propuesto un cargo como de libre designación variaron. En la primera etapa de operación del sistema, se previeron diversas hipótesis, unas para el cargo de Director General y otras para cualquier cargo. En el primer caso se estableció que podrían ser de libre designación aquellos que en sus funciones se contemple la adopción de decisiones estratégicas en materias de planeación, (global y sectorial) financiera, económica, monetaria y de transacciones, sujeto a normas de confidencialidad y reserva, así como a normas que regulen prácticas monopólicas, que reúna el perfil para definir políticas públicas que incidan en lo político, económico, social o que afecten la salubridad general, el equilibrio ecológico, el medio ambiente, alterando o causando perjuicios graves al interés público o perturbando la paz pública. En el segundo caso referido al nombramiento de libre designación para cualquier rango, la libre designación procedía para los puestos cuyas funciones impliquen mando, para la protección y defensa de la infraestructura o instalaciones de carácter estratégico para la seguridad del país, el ámbito de la marina, portuaria, aeroportuaria, cruces o puertos fronterizos. El Acuerdo publicado en el DOF 9 de abril de 2010 amplió las hipótesis para este tipo de puestos, mismas que son reiteradas por el ACUERDO 29/agosto/2011, en el que son refundidas las disposiciones administrativas anteriores.

¹⁴¹ Acuerdos que establecen los *criterios generales* para la determinación de cargos de *libre designación*. El primero se publicó en el DOF del 4 de junio del 2004, el segundo incluye un solo criterio para incluir aquellos cargos propios de la Secretaría de Gobernación, cuya función implique relaciones de carácter político. La última publicación relativa se denomina Criterios y disposiciones para aprobar puestos de libre designación, deroga las anteriores y se encuentra en el DOF de 9 de abril del 2010.

CONDICIONAMIENTOS ACTUALES PARA LA LIBRE DESIGNACIÓN	
PARA DIRECTOR GENERAL Cuando las funciones impliquen:	SIN DISTINCIÓN DE RANGO Cuando las funciones impliquen:
<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar decisiones que por sí misma resulten estratégicas para fines de congruencia global en la administración y siempre que estén sujetas a regulaciones que contengan normas de confidencialidad y reserva o regulen prácticas monopólicas. • Que establezca políticas públicas que por su naturaleza y carácter político económico o social incidan materialmente en el ámbito del combate y erradicación de la pobreza, la salubridad general o el equilibrio ecológico. • Que realice acciones que contribuyan a la coordinación y supervisión de los órganos de vigilancia y control en las dependencias e incluso en las entidades paraestatales y el la Procuraduría General de la Republica. • Que impongan sanciones por incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos. 	<p>Con mando o autoridad para la protección y defensa de la infraestructura o instalaciones de carácter estratégico, como la marítima, aeroportuaria, cruces o puertos fronterizos.</p> <p>Que competa la guarda de instalaciones y protección de las personas que laboren en las dependencias</p> <p>Que participen en la negociación, orientación o defensa de las políticas institucionales en el ámbito interior y en relación con el poder legislativo, instituciones y organizaciones políticas, sociales, civiles, sean nacionales o locales.</p> <p>Con motivo de conflictos. Siempre que se considere que dichas actividades se realicen para contener eventos que puedan perturbar el orden publico</p> <p>Acciones de investigación mediante operativo del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos</p> <p>Que implique el acceso a repositorios de información que pueda poner en riesgo el cumplimiento de las funciones de la dependencia.</p> <p>Cargos de dirección de órgano desconcentrado, coordinación de planeación, presupuesto, control y evaluación del gasto en un órgano desconcentrado, coordinación de servidores públicos que representen a las dependencias en las entidades federativas y aquellos que tengan la representación de la dependencia en regiones del país. De este último bloque se desprenden los delegados,</p>

	administrativos de las delegaciones y coordinadores regionales de delegaciones de la administración pública federal.
--	--

Fuente: cuadro de elaboración propia.

En cualquier caso existe un procedimiento especial para transformar puestos propios del sistema en cargos de libre designación, el cargo que se pretenda calificar como de libre designación deberá estar contemplado en el Catálogo de puestos, el procedimiento de calificación se solventa en tres fases:

FASE I	FASE II	FASE III
PROPUESTA	DICTAMEN	DESIGNACIÓN
Corresponde al CTP de cada dependencia, con el visto bueno del titular, elaborar PROPUESTA POR ESCRITO que dirigirá a la Secretaría de la Función Pública, en la que contenga los argumentos que justifiquen la hipótesis.	Corresponde a la UPRH ¹⁴² de la SFP elaborar el dictamen que consistirá en un comunicado por escrito o electrónico que contenga la justificación y la resolución de aprobado o no el puesto como de libre designación. Para tal efecto se cuenta con el plazo de diez días hábiles, o procederá el silencio de la administración en sentido positivo. Aprobado el cambio deberá asentarse en el Catálogo de puestos.	El perfil de la persona a designar debe guardar los mismos requisitos que si se sujetara a concurso. Protesta de ley Nombramiento que indique sus datos generales, el rango, código y nombre del puesto, además del señalamiento que es de <i>libre designación</i> , fecha, adscripción, nombre y firma del servidor público que expide el nombramiento.

Fuente: cuadro de elaboración propia.

La evaluación que procede para servidores públicos que ocupan este tipo de cargos, será en los meses de enero o febrero de cada año. La dependencia deberá señalar los efectos,

¹⁴² UPRH, siglas de la Unidad de Política de Recursos Humanos, dependiente de la Secretaría de la Función Pública.

que conlleve un resultado deficiente de la evaluación, además de que el conjunto de cargos será objeto de verificación. Obviamente los cargos de libre designación no están sujetos a concurso público, pero de acuerdo al artículo 6 de la LSPC, los servidores públicos que los ocupan podrán acceder al Servicio Profesional de Carrera sujetándose al procedimiento normal. De lo anterior se desprende un factor de inequidad ya que la experiencia es parte de los elementos de evaluación en todo concurso y aquellas personas que ingresaron a la Administración Pública Federal por esta vía, gracias a la venia otro servidor público, se colocan en una posición de privilegio respecto a los aspirantes externos.

Es cierto que para el nombramiento en un cargo calificado como de libre designación se requiere de un procedimiento especial pero, también es verdad que se trata de un procedimiento administrativo previsto en normas secundarias, que provienen de una dependencia del ejecutivo, cuyo trámite está en manos de instancias de carácter administrativo. En la última disposición administrativa, el reiterado Acuerdo 29/agosto/2011, el apartado se ubica del numeral 151 al 165 y en ninguno de ellos se reitera la hipótesis prevista en el artículo 25 del Reglamento que establece la primera condición para la libre designación, “una reestructuración en la administración” de tal manera que en la norma administrativa parece que la libre designación obedece al perfil y responsabilidad del cargo y no al hecho de la transferencia de recursos humanos por reestructuración, la primera parte del 151 así lo muestra en su redacción: “ Los puestos del Sistema podrán aprobarse como de libre designación cuando se ubiquen fehacientemente en alguno de los criterios generales siguientes:...” en seguida se describen los condicionamientos que se exponen en los cuadros anteriores. En suma se observa que el mandato de la ley se debilita por decisiones de instancias administrativas, lo que puede significar un escape que erosiona al de por sí incipiente sistema de servicio profesional de carrera.

1.8. Incompatibles con el sistema

Para la definición de las incompatibilidades el texto correspondiente en la LSPC resulta ambiguo. Lo anterior se funda en que dentro de su contenido sólo se insinúa y no define

cuales son los cargos incompatibles con el acceso al Sistema, corresponde al artículo 9 de la LSPC definir que: “*el desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.*” El Reglamento de la LSPC no contiene la especificación necesaria para definir de qué manera puede configurarse la incompatibilidad que en todo caso sería una forma más para estar fuera del sistema.

1.9. Clasificación de los servidores públicos de carrera en el SSPC

La clasificación general para todos los servidores públicos, que podemos llamar *tradicional*, se establece en función a la plaza que ocupan y se encuentra determinada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, LFTSE. Este ordenamiento en los artículos 5 y 6 clasifica a los trabajadores al servicio del estado en trabajadores de *confianza* y de *base*¹⁴³, división que ha prevalecido tanto en la doctrina del derecho laboral, como en el ámbito procesal de la función jurisdiccional.

¹⁴³ Veamos el texto de estos dos artículos de la LFTSE: **Artículo 5.** *Son trabajadores de confianza: i. los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento y ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República; II en el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del Artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones conforme a los Catálogos que alude el Artículo 20 de esta Ley, sean de; a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de direcciones generales, directores de área, adjuntos subdirectores, y jefes de departamento; b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.; c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido. d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría; e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características; f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios; g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo; h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades; i) El personal adscrito presupuestalmente a las*

La clasificación especial referida específicamente para los servidores públicos incorporados al Servicio Profesional de Carrera se define por los artículos 4 de la LSPC y 5 del Reglamento de la LSPC, preceptos que los divide en *Eventuales* y *Titulares*.

Con base en los ordenamientos jurídicos mencionados, son *eventuales*:

- Los de primer nivel de ingreso que se encuentren en su primer año de desempeño.
- Los designados por causa de excepción o también llamados de emergencia, previstos en el artículo 34 de la LSPC.
- Los que ocupan temporalmente un puesto del Sistema, por medio de un Convenio.

Los *titulares* serán:

- Los que ingresan al SSPC mediante *concurso público y abierto* que no estén en el primer nivel ni el primer año de desempeño.
- Los que ingresen al Sistema cuando han obtenido nombramiento al acreditar cumplir con *requisitos y evaluaciones*; la LSPC solo plantea la primera opción, este supuesto es agregado por reglamento. Sugiere otra forma de acceso al SPC sin que medie concurso, simplemente con el cumplimiento de requisitos y evaluaciones. Esta suposición surge de la interpretación del apartado II inciso b) del artículo 5 del Reglamento de la LSPC, del que se deduce que al no incluir el término de concurso, lo excluye e incorpora otro supuesto en su lugar, en este caso el cumplimiento de requisitos y evaluaciones, a través de la llamada *certificación*.

Secretarías particulares o Ayudantías. J) Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este Artículo; k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal; l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas. Artículo 6. Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.- La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Ha quedado dicho que los eventuales se distinguen porque son aquellos servidores públicos de carrera que se encuentran tanto en el primer nivel de ingreso como en el primer año de su desempeño, también se equipara a eventuales aquellos que fueron nombrados en forma excepcional, prevista en el artículo 34 de la LSPC, disposición que abre la posibilidad de un nombramiento discrecional para ocupar una vacante o incluso una plaza de nueva creación sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección, dicho ejercicio de autoridad según el artículo 34 de la LSPC será solo para “*casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la seguridad o el ambiente en alguna zona o región de país;*” sin embargo esta excepción de acceso al sistema, es muy amplia e incluso ambigua. Ello puede dar lugar a la creación de otra puerta alterna para el acceso al servicio profesional de carrera.

Esta modalidad, la de emergencia, se encuentra amparada por un supuesto jurídico que establece que la autoridad se encuentra facultada para realizar un nombramiento de excepción, fundada en el artículo 34 de la LSPC, establece que los titulares de las dependencias - los Secretario de Estado o el Oficial Mayor - tienen la posibilidad ejercer la facultad de gestionar un nombramiento discrecional, llamado de emergencia.

Los límites para el nombramiento de emergencia son:

- La obligación de avisar o hacer del conocimiento previo a la Secretaría de la Función Pública.
- Señalar las razones para el ejercicio de la atribución.
- Definir una temporalidad, de la que no hay precepto que indique un mínimo o un máximo, simplemente que son puestos que deben estar dentro de la categoría de temporales.
- Finalmente se establece que no creará derechos respecto de ingreso al sistema.

Lo anterior indica que la emergencia es una excepción que se ciñe a la circunstancia extraordinaria de ocupación de una plaza o puesto de los identificados dentro del sistema, sin que se opere ordinariamente, no obstante se utiliza frecuentemente y coloca a la persona en una condición de privilegio por el conocimiento y experiencia que adquiere al estar

“*nombrado de emergencia*” y adquirir la posibilidad de participar en un concurso futuro para lograr el status de servidor público de carrera. Esta posibilidad derivada del precepto 34, los nombramientos de excepción o emergencia han sido calificados¹⁴⁴ como uno de los focos rojos del sistema.

1.10. El Estatuto: derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera

Se le denomina *Estatuto* al conjunto de derechos y obligaciones. Se le puede nombrar estatuto a una ley, ordenanza o reglamento y también al conjunto de leyes o reglas relativas a una materia jurídica determinada; así el régimen jurídico al que están sometidas las personas, se llama estatuto personal; el que determina el régimen de las cosas, estatuto real.¹⁴⁵

Como ya se dijo la relación entre la administración pública y su personal se regula en el apartado B del artículo 123 de la CPEUM así como por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). Sin embargo el apartado constitucional se refiere sólo a los derechos de los trabajadores y deja de lado sus obligaciones lo que a nuestro juicio ha devenido en un desequilibrio en el cumplimiento de la función que les corresponde y en la percepción de la actuación de los servidores públicos, lo que ha contribuido a forjar un derecho laboral de carácter proteccionista. En suma, incluir en la CPEUM sólo derechos sin el complemento lógico de la bilateralidad de toda norma, las obligaciones, ha provocado una visión distorsionada del servicio público en México, no obstante que las obligaciones se encuentran en la LFTSE.

¹⁴⁴ MARTINEZ PUON, RAFAEL a tres años de operación del SSPC el autor evalúa los resultados y define entre los puntos de tensión el uso reiterado de la facultad que otorga el artículo 34 de la LSPC para el ingreso excepcional, en el siguiente comentario: “Uso *indiscriminado del artículo 34 (ocupación de plazas de manera temporal por causas de fuerza mayor, necesidades del servicio, etc.)*, ya que a través de él se predetermina un posible candidato para ocupar la plaza que se pondrá a concurso. Esta medida pretendía, en su momento, darle una gran flexibilidad al sistema con el propósito de no interrumpir las necesidades del servicio, pero se ha convertido en un severo problema. Con ello se cumple la idea de que “lo que puede ser pan para hoy puede ser hambre para mañana”. En *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México*. Un ejercicio de evaluación a tres años de implementación. Revista Gestión y Política Pública. volumen XV número 2. II semestre de 2006. P 476

¹⁴⁵ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. GONZALEZ DE CASTILLO, EMILIO. *El derecho público del segundo Imperio*. México. 1944. ESTATUTOS proviene del latín *statutum* de *statuere*, estatuir. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1987. P 1353.

1.10.1. Derechos de acuerdo al Apartado B del artículo 123 Constitucional

Los derechos de todos los trabajadores al servicio del estado que CPEUM, prevé en el Apartado B del artículo 123, en síntesis sin:

- *A una jornada diaria* máxima de 8 horas diurnas y 7 horas nocturnas.
- *Día de descanso*, cuando menos cada seis días de trabajo con goce integro de su salario.
- *Vacaciones* por lo menos 20 días al año de trabajo.
- *Salario fijo* sin que su cuantía pueda ser disminuida.
- *Salario igual a trabajo igual*.
- *Protección al salario*.
- *Designación* la cual será “*mediante sistema que permitan apreciar conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.*”
- *Escalafón* a fin de que los ascensos se otorguen en función de conocimientos, aptitudes y antigüedad.
- *Estabilidad* en el trabajo.
- *Derecho de asociación* para la defensa de intereses comunes.
- *Derecho de huelga*.
- *Derecho a la seguridad social*.

1.10.2. Derechos y obligaciones en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado

Los derechos de los trabajadores al servicio del estado previstos en la LFTSE, son los mismos que el Apartado B de Constitución descrito anteriormente, por tanto nos concretamos a revisar las obligaciones que se han sintetizado en la tabla siguiente:

OBLIGACIONES CONTENIDAS EN LA LFTSE	
SÍNTESIS DE ARTÍCULO	OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES
ARTÍCULO 44 LFTSE	<ul style="list-style-type: none">• Desempeñar labores con intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y leyes.• Observar buenas costumbres.• Cumplir con obligaciones previstas en las condiciones generales de trabajo.• Guardar reserva de los asuntos.• Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la seguridad.• Puntualidad.• No hacer propaganda dentro del edificio y lugares de trabajo.• Asistir a los Institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Fuente: cuadro de elaboración propia.

El artículo 44 contiene obligaciones, la fracción III remite a otro cuerpo normativo que sirve para particularizar conforme al ramo y materia los derechos y obligaciones de los trabajadores, conocido como “*condiciones generales de trabajo*” que se suman al

reglamento interno y manuales de organización, de procedimientos y servicios, para formar el marco de disposiciones administrativas cuya característica similar es que provienen de la decisión gestada al interior de la administración pública, son normas de carácter secundario cuya emisión depende del Poder Ejecutivo así como de la elaboración y propuesta de los Secretarios de Estado ¹⁴⁶ o titulares de nivel inferior, lo que otorga un carácter dúctil respecto de una Ley. Esta tendencia de incorporar derechos y obligaciones en normas secundarias de carácter administrativo puede ser que favorezca a la flexibilidad y permita una actualización y adecuación del marco jurídico con menor trámite, sin embargo también puede ser una fuente para la práctica arbitraria de las autoridades facultadas para expedir este tipo de conjuntos normativos

Este riesgo podrá ser contrarrestado con la herramienta del catálogo de puestos que puntualicen uno a uno el conjunto de atributos, facultades y obligaciones.

1.10.3. Derechos y obligaciones en la LSPC

Después de un breve recorrido por los derechos y las pocas obligaciones para la generalidad de los trabajadores al servicio del estado, corresponde analizar en lo particular, el estatuto de derechos y obligaciones de los servidores profesionales de carrera, previsto en el Título Segundo, capítulos primero y segundo, numerales 10 y 11 de la LSPC.

DERECHOS	OBLIGACIONES
ESTABILIDAD Y PERMANENCIA.	Estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el sistema.

¹⁴⁶ El Artículo 12, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contiene la obligación de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento de formular proyectos de reglamento, decretos y acuerdos; el Artículo 18, reitera la competencia del Presidente de la República para emitir los reglamentos internos, y el Artículo 19 otorga a los Secretarios de Estado, la facultad de expedir manuales de organización, procedimientos y de servicios, todos de DOF 28 de septiembre de 1976, última reforma DOF 17 junio del 2009.

NOMBRAMIENTO como Servidor Público de Carrera.	Desempeñarse con cuidado y esmero.
REMUNERACIONES.	Ser evaluado.
ACCEDER A CARGO DISTINTO.	Aportar elementos para la evaluación.
CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN.	Participar en programas de capacitación y actualización.
SER EVALUADO Y CONOCER EL RESULTADO en un plazo no mayor de 60 días.	Guardar reserva de la información.
SEGUNDA OPORTUNIDAD DE EVALUACIÓN CUANDO NO HUBIERE APROBADO.	Puntualidad.
PARTICIPAR EN EL COMITÉ DE SELECCIÓN.	Proporcionar información a su sustituto o suplente.
PROMOVER MEDIOS DE DEFENSA.	Abstenerse de poner en riesgo la seguridad de personas, bienes o documentos.
RECIBIR INDEMNIZACIÓN.	Excusarse de conocer asuntos con interés personal

Fuente: cuadro de elaboración propia.

Cada institución del SPC de la administración centralizada establecerá las tareas inherentes a los cargos que forman el ámbito del SSPC, lo que implica otra fuente regulatoria y mayor grado de pormenorización de las obligaciones. El Reglamento de la LSPC no aborda el catálogo de derechos y obligaciones.

2. ESTRUCTURA ORGÁNICO - ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

Hay que distinguir entre la estructura orgánica del sistema y los componentes o subsistemas del mismo, en virtud de que también podrían considerarse estructura del sistema. El concepto de estructura orgánica se establece en la LSPC¹⁴⁷ y es entendida como el conjunto de unidades administrativas responsables de la organización, seguimiento y resultados de los procedimientos administrativos que se desarrollan en cada uno de los siete componentes del sistema. Estas unidades pueden ser generales y especiales; las generales son aquellas que tienen asignadas otras atribuciones en materia de recursos humanos y función pública y las especiales son las instancias creadas específicamente para el SSPC. Los artículos 67 y 68 de la LSPC establecen tres instancias de dirección y operación del sistema.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SISTEMA:

- LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP).
- EL CONSEJO CONSULTIVO (CC).
- LOS COMITÉS TÉCNICOS DE PROFESIONALIZACIÓN Y SELECCIÓN (CTP y CTS).
- LAS DIRECCIONES GENERALES DE RECURSOS HUMANOS DE CADA DEPENDENCIA. (DGRH, en adelante).

2.1. La Secretaría de la Función Pública. SFP

La Secretaría de la Función Pública, es el área de origen y conducción del sistema, es una dependencia de la administración pública federal centralizada, fue creada como

¹⁴⁷ La LSPC, dedica el Capítulo Noveno a este tema, se denomina DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL SISTEMA y contiene tres Secciones, la relativa a la Secretaría, la Del Consejo Consultivo y la de los Comités de Técnicos el de Profesionalización y el de Selección. La Secretaría es una instancia general, el Consejo Consultivo y los Comités están constituidos especialmente para atender la tarea del SSPC.

resultado de las reformas para la gobernanza, o buen gobierno, con ella se pretende incorporar una política de gestión innovadora para el gobierno federal.

El antecedente inmediato de esta dependencia es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que se incorporó al gobierno como resultado del proceso de modernización administrativa, implementado en la década de 1980, que incluyó una línea denominada “*Renovación Moral*” que impulsó el presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Esta reforma implicó modificaciones a la CPEUM, uno de los temas que sufrió cambios fue el de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, inserto en el Capítulo Cuarto de la carta magna. La reforma, presentada ante el Congreso de la Unión, contenía un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (LOAPF) misma que al aprobarse y publicarse en el DOF, el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la finalidad de esta institución fue que integrar las funciones de control y evaluación global de la gestión pública, anteriormente dispersas. La transformación de esta dependencia fue producto de la reforma a la LOAPF, de 28 de diciembre de 1994, de la que surgió la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que es el antecedente inmediato de la Secretaría de la Función Pública que estudiamos. El cambio se fundamentó en dos necesidades primordiales: fortalecer los instrumentos para la Gestión Pública así como introducir la eficiencia y eficacia como objetivos fundamentales de la organización administrativa pública. El artículo 37 de la LOAPF señaló la competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo así como sus facultades, algunas de ellas fueron: como dependencia globalizadora le correspondió pugnar por el desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; revisar y actualizar toda la normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles así como la conducción de la política inmobiliaria federal.

El siguiente cambio jurídico-administrativo de esta secretaria fue derivado del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Este documento tenía como fin el combate a la corrupción y la necesidad de la transparencia. Por ello se ve la necesidad de modificar las facultades de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a

través de la reforma Reglamento Interno,¹⁴⁸ se propone incorporar los elementos jurídicos necesarios para sancionar los actos indebidos de los servidores públicos. Este cuerpo normativo, al poco tiempo, fue objeto de otra reforma – publicada en el DOF el 29 de noviembre de 2001 – para incorporar dentro de la estructura orgánica de la Secretaría a la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación.

La transición de esta dependencia en la Secretaría de la Función Pública está vinculada al Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se incluyen reformas a diversas disposiciones de otros ordenamientos legales necesarios para proceso de adaptación de unidades administrativas y funciones hacia el nuevo sistema de gestión de personal, una de estas reformas fue la del artículo 37 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece la competencia¹⁴⁹ de la una nueva Secretaría, la de la Función Pública (SFP en adelante) clave para la operación del sistema. Entre las funciones de esta dependencia, concretamente la fracción VI BIS, dispone que compete a la SFP *dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada*¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Este Reglamento Interno, fue publicado en el DOF el 16 de julio de 2001, y abrogó al publicado en el mismo órgano informativo el 12 de abril de 1995.

¹⁴⁹ En síntesis la competencia que dispone el artículo 37 de la LOAPF(D.O.F:10 abril del 2003) , para la Secretaria de la Función Pública es; organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, expedir normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal; establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades, vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral; realizar o encomendar investigaciones, estudios y análisis; designar delegados de la secretaria en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados, designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades, informar periódicamente al Ejecutivo Federal; recibir y registrar declaraciones patrimoniales, atender quejas e inconformidades, conocer e investigar las conductas de los servidores públicos , aprobar y registrar estructuras orgánicas ocupacionales de las dependencias y entidades, establece normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, conducir la política inmobiliaria de la administración, llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal, reivindicar los bienes propiedad de la nación por conducto del Procurador General de la Republica, formular y conducir la política general de la administración pública federal; promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico.

¹⁵⁰ Textualmente FRACCION VI BIS, del Artículo 37 de la LOAPF (D.O.F:10 abril del 2003) dispone: A la Secretaria de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...VI BIS. *“Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la ley en la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas”*;

Ante los cambios y el nacimiento de la nueva dependencia fue lógico que se hiciera imprescindible la emisión de normas secundarias¹⁵¹ para consolidar la organización y funciones de Secretaría de la Función Pública. Destaca el Reglamento Interno de la SFP; en la primera versión, publicada en el DOF el 12 de diciembre de 2003, define la estructura orgánica de la dependencia, las funciones y relaciones de sus unidades administrativas. Se ubica la responsabilidad del SSPC en la Subsecretaría de la Función Pública. Esta subsecretaría tiene las siguientes facultades: dictar resoluciones; aprobar y registrar estructuras orgánicas y puestos que están incluidos en el sistema; manejar el sistema general de planeación y administración de personal; la medición y evaluación del desempeño así como la coordinación de los esfuerzos de la Administración Federal para el avance del gobierno electrónico, funciones que aunque no todas son parte del sistema si impactan directamente en el mismo.

Las unidades administrativas responsables del SSPC han permanecido integradas a esta *Subsecretaría*, pero su denominación, competencia y vinculación han variado de acuerdo a las de las diversas reformas al Reglamento Interno de la SFP, para mejor claridad en el siguiente cuadro se presenta una síntesis de estos cambios y las reformas que los motivaron:

CRONOLOGÍA DE REFORMAS AL REGLAMENTO INTERNO DE LA SFP E IDENTIFICACION DE LAS UNIDADES RESPONSABLES DEL SSPC	
FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DOF/ ARTÍCULOS RELATIVOS	RESPONSABLES DE LA OPERACIÓN DEL SSPC

¹⁵¹ Conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus Artículos 18 y 19 cada Secretaría de Estado como la de la Función Pública, contará con un Reglamento Interno expedido por el Presidente de la República y un Manual de Organización expedido por el Secretario, ambos publicados en el DOF, que en su conjunto son los cuerpos normativos que describen la estructura orgánica, competencia y relaciones de cada una de las unidades administrativas; por lo que respecta a los de la SFP, actualmente quedaron desfasados por la última reforma del Reglamento de fecha 3 de agosto del 2011 y el Manual de mayo del 2006.

12. DIC. 2003 ART. 16	UNIDAD DE SERVICIO PROFESIONAL Y RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (Unidad) Le compete ejercer las atribuciones de la SFP en materia de SPC que no estén asignadas expresamente a otra unidad.
3.SEP.2004	Se reformo para efectos de la creación del Órgano desconcentrado de la SFP, el Instituto de Administración de Avalúos de Bienes Nacionales, sin afectar la estructura orgánica dedicada al SPC.
27.MAY.2005 ARTÍCULOS 18 Y 19	UNIDAD DE RECURSOS HUMANOS Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (URHP) DIRECCION GENERAL ADJUNTA DE SERVICIOS LEGALES DE PROFESIONALIZACIÓN
15.ABRIL.2009 ARTÍCULOS 19 Y 20	UNIDAD DE POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (UPRH) DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
3.AGOSTO.2011 ARTÍCULOS 19 Y 20	UNIDAD DE POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACIÓN (UPRH) DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO HUMANO Y SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

El cuadro nos permite observar que los cambios dan cuenta de la evolución y constantes ajustes que han afectado a las unidades centrales que operan el sistema. El último Manual General de Organización de la Secretaría de la Función Pública fue publicado en el DOF el 10 de mayo del año 2006. Este documento es el instrumento normativo con mayor grado de especificidad para detectar las unidades operativas del SSPC, el Apartado IV, *estructura orgánica y organigrama*, integra - como parte de la Subsecretaría de la Función Pública - a

la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal y esta a su vez se conforma por :

- Dirección General de Simplificaciones Regulatorias.
- Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno.
- Dirección General de Planeación, Organización y Compensaciones.
- Dirección General de Ingreso, Capacitación y Certificación.
- Dirección General de Atención a Instituciones Públicas en Recursos Humanos.
- Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización.

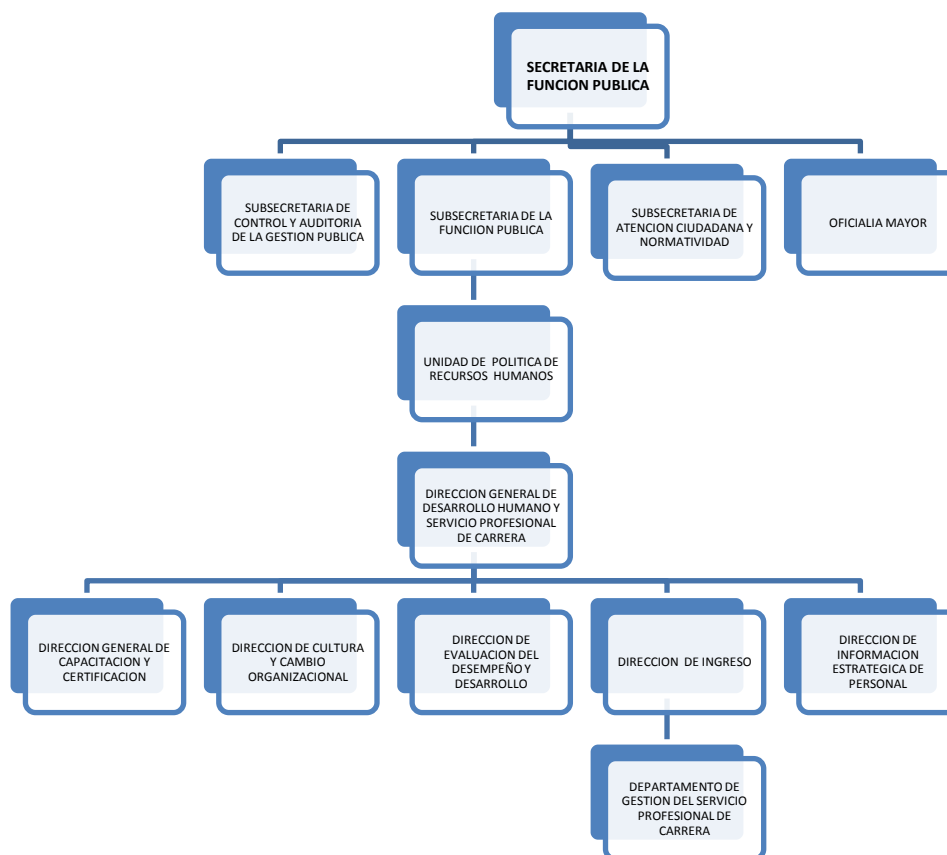
Sin embargo con base en la reforma del Reglamento Interno del 2011 su vigencia depende de la concordancia con la nueva estructura propuesta, tal y como dispone en los Artículos Transitorios del Decreto que analizamos.¹⁵²

Actualmente el área de la Subsecretaría de la Función Pública que opera específicamente el SSPC es la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal (Unidad) para mejor claridad veamos en un organigrama las unidades directamente responsables

ORGANIGRAMA¹⁵³

¹⁵² Uno de los vicios legislativos que se transfieren a la forma de emitir las disposiciones administrativas es la *derogación exprés*, con la que cada nuevo ordenamiento acaba ipso facto con lo anterior. El Decreto publicado en DOF 3 de agosto del 2011 que contiene el Reglamento Interior de la SFP integra entre otros a Transitorios: “SEGUNDO.- Se derogan las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento. TERCERO.- Las unidades administrativas con denominación nueva o distinta que aparecen en las disposiciones del Reglamento que se reforman o adicionan en el presente Decreto y que tienen competencia en asuntos que anteriormente correspondían a otras unidades, se harán cargo de los mismos, continuaran su substanciación y dictaran las resoluciones respectivas. CUARTO TRANSITORIO. Las referencias que se hacen y las atribuciones que otorgan en reglamentos decretos, acuerdo, manuales y demás disposiciones a las unidades administrativas que cambian de denominación o desaparecen por virtud del presente Decreto, se entenderán por hechas o conferidas a las unidades administrativas que correspondan conforme a lo establecido en el mismo” de lo anterior asumimos como vigente la organización derivada del Reglamento, por ser la norma más reciente.

¹⁵³ Tradicionalmente un Organigrama ha servido como la gráfica de organización que muestra la estructura orgánica interna, puede ser por niveles y áreas, es la forma más sencilla y rápida de evidenciar una



Fuente: Organigrama de elaboración propia, con datos del apartado específico de la www.funcionpublica.gob.mx

2.2. La unidad de política recursos humanos de la administración pública federal (Unidad) y la Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera. Área de operación central del SSPC

organización, pero el estilo de las páginas electrónicas del Gobierno Federal Mexicano, torna esta información en una tarea de diversos pasos. En la página de cada dependencia existe la obligación de un apartado que se denomina “*Conoce a la SFP*” contiene un rubro que se denomina “*Estructura Orgánica Operativa*” que al pincharlo se liga con otra web, la del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos en el que se incluyen carpetas con los titulares de las unidades administrativas a las que es necesario acceder de una por una para conocer las unidades que les son jerárquicamente subordinadas. Por otra parte el Reglamento Interno de la SFP, al describir la estructura orgánica solo enlista sin mostrar vínculos de relación de jerarquía, por tanto se hace necesario buscar en otro lugar esa información. Institucionalmente se ha publicado un ACUERDO DEL SECRETARIO, (DOF 29 de mayo 2009) para estos efectos sin embargo se limita a adscribir las Unidades de cada una de las Subsecretarías sin aportar información respecto de la organización interna de éstas. Es una información propia del Manual de Organización sin embargo con la última reforma al Reglamento (3 de agosto 2011) ha perdido vigencia. Por tanto el organigrama descrito es de elaboración propia, con la información derivada del Reglamento Interior de la SFP del 3 de agosto del 2011 y la información de las páginas web www.portaltmnsaparencia.gob.mx y www.funcionpublica.gob.mx

Como se advirtió en el análisis de a planeación, la historia de este servicio profesional que se estudia apenas ha abarcado dos sexenios, en el primero, del presidente Fox, la Unidad fue el área de operación central del sistema, el nivel de jerarquía que le otorgaron fue inmediato al de subsecretaria; el cambio de ritmo que imprimió el gobierno de Felipe Calderón donde aparentemente se logra una descentralización pero también se hace notar el desinterés por fortalecer el sistema, el área central de operación es de nivel de dirección y específicamente la competencia del servicio profesional de carrera está asignada a un departamento, veamos entonces estos dos periodos.

El objetivo fundamental de la *Unidad* es asegurarse que la Administración Pública Federal cuente con el talento requerido para el cumplimiento de los objetivos mediante un sistema de gestión y dirección de los recursos humanos. Algunas de sus tareas son: programar, dirigir, coordinar, dar seguimiento, vigilar y evaluar la operación del SPC. La competencia asignada¹⁵⁴ a la *Unidad* se aplica de forma general, es decir, para *todos* los servidores públicos, de confianza y de base, entre los que se encuentran los incorporados al SSPC. A continuación se enumeran las tareas de la Unidad.

- Promover y coordinar la implementación de políticas y estrategias en materia de planeación, administración y organización de los recursos humanos.
- Someter a consideración del Secretario, a través del subsecretario, lineamientos, criterios de carácter general y demás disposiciones en materia del SPC.
- Interpretar, para efectos administrativos, y previa opinión o a propuesta de las unidades administrativas competentes, la LSPC y su Reglamento.

¹⁵⁴ El Artículo 19 del Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública (D.O.F 3 agosto 2011) describe las funciones de la Unidad a la que le corresponde operar el sistema de profesionalización de toda la administración, facultad que no necesariamente se refiere al sistema ya que la profesionalización es una tarea para todos los recursos humanos de la administración pública aunque no estén insertos en el Servicio Profesional de Carrera, aprobar estructuras orgánicas, participar en coordinación con el resto de las dependencias en el sistema de registro de recursos humanos. El Manual General de Organización de la Secretaría de la Función Pública (DOF 10 de mayo del 2006) se divide en apartados, en el V de *objetivos y funciones* contiene el numeral 1.3.2. ubicado en la página 177 del Diario, que describe las funciones similares a la Unidad que se comenta.

- Programar, dirigir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación y funcionamiento del SPC en las dependencias.
- Actuar como Secretario Técnico del Consejo Consultivo del SSPC.
- Aprobar, previa opinión de la Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera, (DGDHSPC, en adelante) las propuestas de puestos de libre designación que formulen los CTP.
- Aprobar las estructuras orgánicas ocupacionales de las dependencias, incluidos los Gabinetes de Apoyo, previo dictamen de la SHCP.
- Emitir criterios técnicos, metodologías, guías, instructivos y demás que se requieran para el ejercicio de la competencia de la Unidad.
- Someter a consideración del Secretario a través del Subsecretario de Función Pública, el proyecto del Programa para el Servicio Profesional de Carrera.
- Aprobar previa opinión de la DGDHSPC la constitución o desaparición de CTP y CTS, así como las reglas, actos, propuestas de políticas y programas que emitan estos Comités.
- Emitir dictamen respecto de las propuestas de estructuras orgánicas de las dependencias.

El organigrama anterior representa la organización vigente que se conforma con las áreas administrativas especializadas en procedimientos para la gestión de los recursos humanos , se canalizan a través de Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera, (DGDH) subordinada a la Unidad y que subdivide en cinco Direcciones:

- Dirección de capacitación y certificación.
- Dirección de cultura y cambio organizacional.

- Dirección de evaluación del desempeño y desarrollo.
- Dirección de información estratégica de personal.
- Dirección de ingreso. En esta última dirección como parte de su organización internase integra el Departamento de Gestión del Servicio Profesional de Carrera.

En la última reforma al Reglamento Interno de la SFP, se observa la tendencia a generalizar la política de los recursos humanos, no sólo para la *Unidad* sino también para la Dirección General, tal opinión se desprende de la competencia asignada que es compartida entre facultades dirigidas a los recursos humanos en general y las relativas al sistema así mismo en la competencia asignada a otras unidades de la SFP se detecta una vinculación e involucramiento con el SPC, lo que en principio parece diluir la especificidad orgánica del Sistema, en realidad se muestra como la incorporación de otras áreas en las tareas del sistema, estrategia que a pocos meses de vigencia del nuevo reglamento, es difícil de calificar el impacto positivo o negativo para el fortalecimiento del Servicio Profesional de Carrera.

De acuerdo al artículo 20 del Reglamento Interno de la SFP, la DGDH Y SPC respecto del funcionamiento de servicio profesional de carrera tiene la siguiente competencia:

- Elaborar políticas, normas, lineamientos, criterios de carácter general y demás disposiciones...así como en materia de Servicio Profesional de Carrera.
- Definir en coordinación con las unidades competentes de la SFP la operación integral de los subsistemas del SPC.
- Proponer a la Unidad, la emisión de criterios técnicos, metodologías, guías, instructivos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de planeación, administración y desarrollo de recursos humanos, así como del SPC.
- Dictar en coordinación con la Unidad, medidas correctivas para el adecuado funcionamiento y operación del SPC.

- Participar en coordinación con las unidades administrativas competentes en la elaboración del proyecto de Programa Operativo del SPC.
- Emitir su opinión sobre las propuestas de constitución o desaparición de los CTP y CTS que formulen las dependencias a la Unidad.
- Autorizar el intercambio de servidores públicos del SSPC.
- Realizar o encomendar investigaciones, estudios o análisis que sean necesarios en materia de planeación, administración y desarrollo de recursos humanos, así como del SPC.
- Ejercer en coordinación con la Unidad, las atribuciones que la LSPC y su Reglamento determinan para la SFP, y no estén asignadas específicamente a otra unidad.

2.3. El Consejo Consultivo del sistema del servicio profesional de carrera (CC)

Un Consejo es un órgano colegiado, generalmente multidisciplinario, que tiene por objeto que los integrantes aporten su visión sobre determinada materia, acción o problemática. En el ámbito de la Administración Pública es común la creación legal de este tipo de órganos, guardan cierto matiz democrático al ubicar a los integrantes en igualdad de condiciones para participar, sin embargo siempre tendrá una “*mesa directiva*” con el fin de organizar el desarrollo de las sesiones; otra característica observada en México es la poca presencia de los miembros titulares en las sesiones, ordinariamente se desarrollan con representantes, salvo en sesiones muy importantes acuden los titulares.

El Artículo 70 de la LSPC dispone la conformación de un Consejo Consultivo, que tiene la intención de congregar a los titulares directamente involucrados con la implementación y avance del Sistema, ordinariamente se reunirán dos veces al año. Al revisar la integración observamos tres tipos de miembros. Los primeros son los Secretarios de Estado, desde luego el titular de la Secretaría de la Función Pública quien preside el Consejo, se agregan los titulares de las áreas estratégicas en la toma de decisiones relativas a los recursos humanos, la Secretaría de Gobernación que es el área de política interna federal, la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a cargo de planeación y financiación así como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social que tiene el pulso de las relaciones laborales en general y los vínculos con las organizaciones y sindicatos. En un segundo grupo, de los integrantes, se encuentran los responsables operativos, que son titulares de las unidades internas de la SFP. De lo dispuesto en la LSPC y su Reglamento se desprende cierta ambigüedad al tratar de definir la integración en de las unidades administrativas internas de la SFP, en el Consejo, por ejemplo en la LSPC el primer párrafo del Artículo 70 se refiere que en el Consejo se incluirá a “*los responsables de cada Subsistema*” y como podrá observarse de la estructura orgánica descrita en el apartado anterior no hay una concordancia directa entre las unidades internas y los subsistemas. Por lo que respecta en el Reglamento de la LSPC en principio el texto del Artículo 7 refiere que la operación integral de los subsistemas será responsabilidad de las unidades administrativas, y en el cuarto párrafo de este precepto menciona que son siguientes: “*I. Dirección General de Planeación, Organización y Compensación de la Administración Pública Federal; II. Dirección General de Ingreso, Capacitación y Certificación; III. Dirección General de Atención a Instituciones Públicas en Recursos Humanos; IV. Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización; y V. Las demás...*” pero como se desprende del texto descrito tampoco hay concordancia exacta entre subsistemas y unidades, aunado a lo anterior recordemos que dichas unidades han sido modificadas por el Reglamento Interno de la SFP vigente. Luego esta imprecisión, se presenta una ambigüedad y confusión en el momento de definir qué áreas son las responsables de cada subsistema y por tanto, integrantes del Consejo Consultivo (CC, en adelante).

El reglamento interior del CC establece que se integra por:

- I. Un Presidente, que será el Secretario de la Función Pública; a quien corresponde convocar.
- II. Un Vicepresidente, que será el Subsecretario de la Función Pública.
- III. Consejeros, que serán los representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, y de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, más los Presidentes de Comités, Técnicos de Profesionalización y Selección.

IV. Representantes de los sectores Social, Privado y Académico, cuyo número es indefinido y serán invitados por el Presidente, tienen carácter honorífico y con derecho a voz y voto al interior del Consejo.

V. Los responsables de los subsistemas, que como se anotó anteriormente no están definidos en la organización interna de la SFP y de acuerdo al reglamento interior del Consejo “asistirán a las sesiones con voz, y ejercerán su derecho a voto a través del Secretario Técnico...;”¹⁵⁵ por tanto queda como atribución propia del Consejo la invitación a alguna de los responsables de las unidades administrativas de la Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera, ya que la única unidad administrativa especializada es un departamento, que depende de la dirección de ingreso, el Departamento de Gestión del Servicio Profesional de Carrera, cuyo titular seguramente formara parte del Consejo.

VI. Un Secretario Técnico que será el titular de la *Unidad* de Política de Recursos Humanos

De la integración se desprende que el número puede ser variable, atendiendo a la creación o extinción de Comités Técnicos.

ATRIBUCIONES DEL CONSEJO	<ul style="list-style-type: none">• Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual (POA).• Opinar sobre los lineamientos y estrategias del sistema.• Estudiar y proponer modificaciones al catálogo.• Proponer mecanismos de evaluación y puntuación.• Recomendar programas de capacitación.• Acordar la participación de invitados en sus sesiones.	Art.71 LSPC
---------------------------------	---	------------------------

Fuente: cuadro de elaboración propia.

¹⁵⁵ Artículo 3 del Reglamento de sesiones del Consejo Consultivo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera. Aprobado en la sesión del Consejo del 13 de diciembre del 2007 www.funcionpublica.gob.mx

Las sesiones se llevarán a cabo con el 50% más uno de sus integrantes pero, como hemos mencionado, no hay un número de los integrantes claramente definida la totalidad por tanto el quórum queda un tanto al arbitrio de las circunstancias o decisión del presidente de invitar a un número indefinido de representantes de los sectores.

2.4. Comité Técnico de Profesionalización y Comité Técnico de Selección

Son las instancias que se integran en cada dependencia o institución incorporada al SSPC con la misión de dirigir, supervisar y coordinar la operación de los procedimientos del sistema. En atención a la integración de los Comités, que comparten 2 de 3 integrantes, consideramos que puede tratarse de un comité que se transforma solo para desarrollar específicamente el procedimiento selectivo.

El artículo 72 de la LSPC define al Comité Técnico de Profesionalización como el *“cuerpo Técnico especializado, responsable de la operación del sistema al interior de una dependencia,”* parece una instancia exclusiva para el funcionamiento del sistema, sin embargo en el último párrafo del precepto señalado se define que el CTP es responsable de la planeación, formación de estrategias y análisis prospectivo de *“los recursos humanos”*, sin acotar a los servidores públicos de carrera.

La LSPC establece conjuntamente las atribuciones del CTP y del Comité Técnico de Selección, en el artículo 75, en síntesis:

ATRIBUCIONES DE LOS COMITÉS	
<ul style="list-style-type: none">• Emitir reglas y definir las modalidades del Sistema acorde a las características de la dependencia.• Aprobar cargos de libre designación.• Elaborar y emitir convocatorias.• Proponer a la Secretaria políticas y programas específicos de ingreso evaluación	

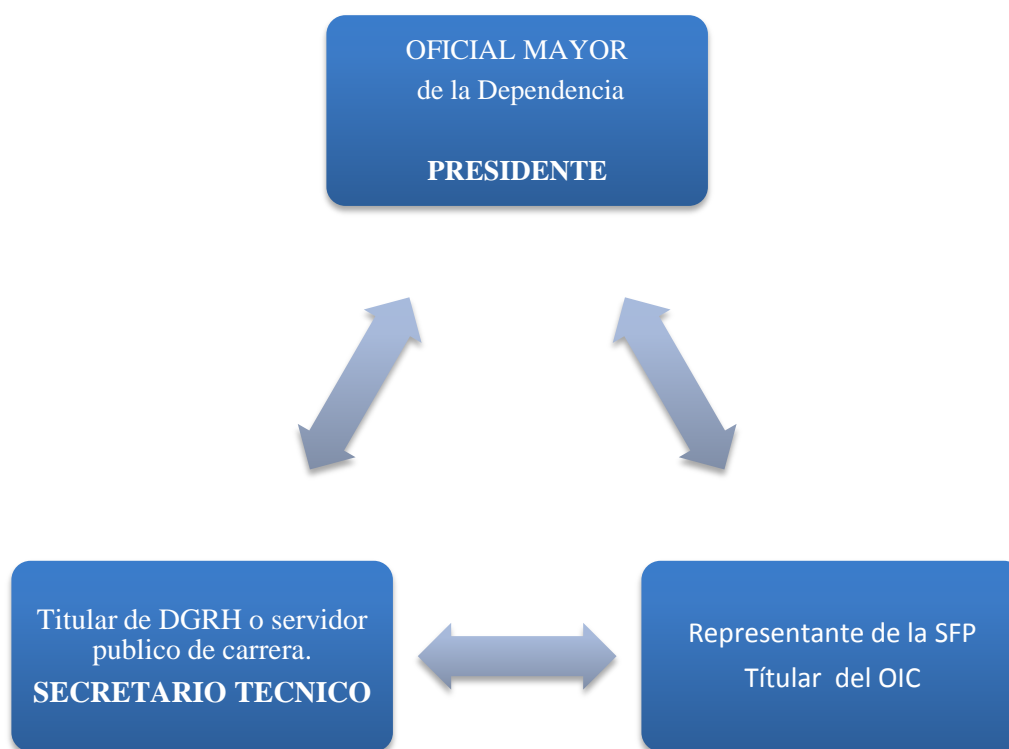
y separación del personal.

- Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad.
- Elaborar programas de capacitación, especialización y desarrollo administrativo.
- Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección y valorar a los “vencedores” del concurso.
- Elaborar proyecto de entrega de reconocimientos, incentivos y estímulos.
- Determinar la procedencia de separación del servidor público.

Fuente: cuadro de elaboración propia.

La integración del comité se define por el artículo 74 de la LSPC y el 14 del Reglamento de la LSPC.

INTEGRANTES DEL COMITÉ TÉCNICO DE PROFESIONALIZACIÓN. CTP ¹⁵⁶



Fuente: esquema de elaboración propia.

¹⁵⁶ De conformidad a lo establecido por el artículo 74 de la LSPC y 14 del Reglamento de la LSPC.

Habitualmente el representante de la Secretaría de la Función Pública será el titular del Órgano Interno de Control (OIT). La presencia del representante del Órgano Interno de Control de la dependencia u órgano desconcentrado es una innovación que proviene de la reforma al Reglamento de la LSPC del 6 de septiembre del 2007, ya que anteriormente podía ser un representante de la SFP de cualquier cargo dentro del área de Recursos Humanos. Este cambio es controvertido: parece que con esta facultad de control el OIT podrá, más fácilmente, desarrollar la tarea de seleccionar a las personas para los puestos, sin embargo, al fungir como parte del comité asume un rol dentro del procedimiento de selección, con ello pierde neutralidad en su tarea de observador de la legalidad. Es decir, tiene dos tareas que se contraponen, de observador y controlador, con ello se subsume y aparece una posible dualidad, como si fuera juez y parte.

En sentido estricto, el momento de publicación de la convocatoria es el inicio de la fase de *selección*, en este momento opera una metamorfosis del Comité Técnico de Profesionalización, mediante la sustitución de uno de sus integrantes: el *oficial mayor*. La dependencia u órgano desconcentrado, por el *superior jerárquico* inmediato del puesto vacante, es, como se ha revisado anteriormente, el momento por el cual surge el Comité Técnico de Selección. El artículo 17 del Reglamento de la LSPC complementa la integración señalada por la LSPC y agrega la posibilidad de que el CTP pueda designar a un servidor público distinto, al titular de la Dirección General de Recursos Humanos. Facultad que incorpora cierto grado de discrecionalidad para la integración, de por sí tan cambiante, con la presencia de cada superior jerárquico conforme a cada puesto vacante.

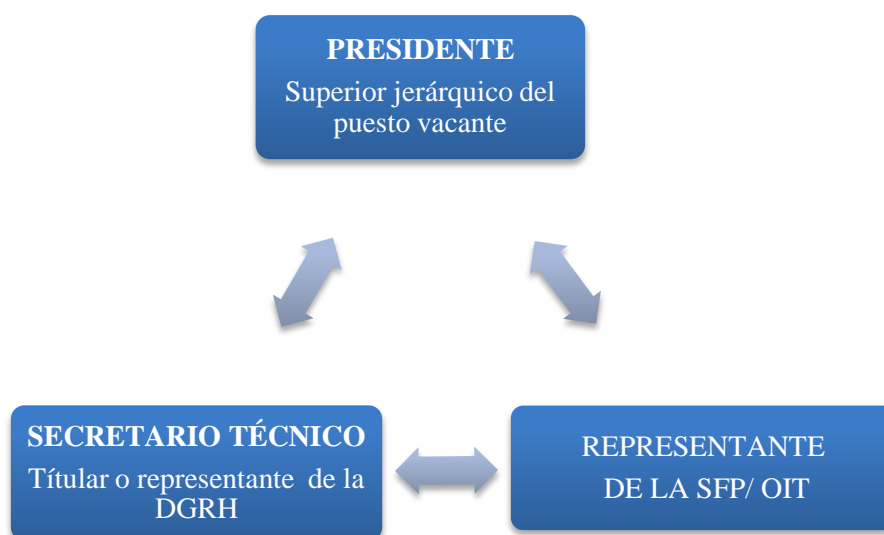
En el Reglamento de la LSPC se disponen por separado las atribuciones a cada comité, y en el artículo 15 describe las que competen a los Comités Técnicos de Profesionalización:

- Establecer las reglas para su funcionamiento.
- Definir el calendario de reuniones.
- Solicitar a la SFP la creación o desaparición de CTP en los órganos desconcentrados sectorizados a la dependencia y adscritos al SSPC.

- Determinar en un plazo máximo de 40 días a partir de que se determine una vacante del sistema el momento en que deberá iniciarse el procedimiento para cubrirla.
- Invitar a sus sesiones al titular de la dependencia y a especialistas que tendrán derecho a voz.

El Comité Técnico de Selección es el cuerpo colegiado responsable de llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y promoción del SSPC, como se dijo ésta instancia surge del CTP en el momento en que se publica la convocatoria para un procedimiento de selección, teóricamente las cualidades que debiera cumplir son las de imparcialidad y autonomía en sus decisiones.

INTEGRANTES DEL COMITÉ TECNICO DE SELECCION



Las atribuciones específicas para el CTS, están ordenadas en el artículo 18 del Reglamento a la LSPC:

- Instruir la integración del expediente del concurso, y

- Resolver dentro del plazo de noventa días naturales posteriores a la publicación de la convocatoria, los procedimientos de selección.

Los primeros lineamientos para que las dependencias y demás instituciones adscritas al Sistema formaran sus Comités, se expidieron en el Acuerdo del 18 de septiembre 2003. Ahí se definían las reglas generales para la integración y funcionamiento, se otorgaba un plazo de 10 días naturales - a partir de la fecha de ese acuerdo -, lo que significó que a fines del mes de septiembre del 2003 se conformaron la mayoría de los Comités. Cada dependencia, una vez conformara el Comité, debería emitir el reglamento de funcionamiento acorde a los lineamientos mencionados.

Como podemos observar tanto en el CTP como el CTS los servidores públicos que los integran tienen una función y responsabilidad distinta a la que se deriva de la representación al interior del Comité, las actividades que realizan para el impulso de los procedimientos del sistema de profesionalización no son funciones especiales sino una tarea extraordinaria que habrán de asumir a partir de la designación. Parece que la dualidad de funciones es una condición en la mayoría de las instancias que conforman la estructura orgánica del sistema. Resulta oportuno reflexionar sobre el cargo que ostentan los servidores públicos que integran los comités, son titulares de áreas de gran responsabilidad resulta difícil pensar que participen directamente.

El CTP es presidido por el Oficial Mayor de la dependencia. Este cargo es del responsable de la política de recursos humanos en una Secretaría de Estado que abarca todo el país, su agenda y responsabilidad no deja, tan fácilmente, el tiempo para dirigir el desarrollo de todas etapas del sistema, como presidente del comité guarda las funciones ordinarias de todo órgano colegiado: presidir, convocar, acordar el calendario de sesiones ordinarias, aprobar el orden del día, promover y vigilar el cumplimiento de las acciones acordadas e invitar a las sesiones a especialistas de acuerdo a la temática que se aborde, y desde luego será representante al interior del Consejo Consultivo.

El segundo de los integrantes del CTS actúa como representante de la Secretaría de la Función Pública, ordinariamente corresponde este encargo al titular del Órgano Interno de Control (OIC). El OIC es una unidad administrativa que sustituyó a las contralorías internas

que tienen por función la supervisión de las funciones en congruencia con el ejercicio presupuestal, estas unidades se transformaron en órganos desconcentrados por tanto cuentan con autonomía de gestión, cuentan con múltiples funciones que de acuerdo a los trámites administrativos que les corresponde parece difícil que su titular, sea un integrante de tiempo completo para el sistema del servicio profesional de carrera.

El tercer miembro del CTS es *el secretario técnico*, quien es parte de la DGRH, instancia que nos parece que es, en los hechos, la verdadera operadora tanto del Sistema como del desahogo del procedimiento de selección. Hay que enfatizar que tampoco estas direcciones son órganos que dedicadas de tiempo completo al SSPC, su misión principal es el desarrollo de la política general de recursos humanos y para efectos del sistema son instancias de valoración, decisión y normatividad. Como todo secretario su tarea es levantar acta de los acuerdos, darle seguimiento, coadyuvar en la citación a las reuniones, la puntualidad y proporcionar la documentación que fuere necesaria para el desahogo de los asuntos. Además le corresponde llevar el *expediente del concurso*. El Secretario Técnico del CTS es responsable del asentamiento del desahogo de las etapas del proceso de selección, mediante actas que se conjuntan para formar el expediente, en el que deberá integrarse un documento especial denominado la certificación del proceso en el que se haga constar el cumplimiento de las etapas observancia de los plazos. Las decisiones al interior del comité se toman por mayoría de votos y de cada sesión se levantará acta de acuerdos.

2.5. Unidades Generales de Recursos Humanos (UGRH)

Respecto a las unidades de gestión de recursos humanos, en cada una de las dependencias, a las que nos hemos referido con las siglas DGRH, con base en los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁵⁷, tiene la facultad para regular la organización y facultades de sus unidades o dependencias, pero, además, corresponde a la Secretaría de la Función Pública la regulación transversal de toda la

¹⁵⁷ Estos artículos contienen el mandato, mediante el cual, ordenan que cada dependencia regule la organización y facultades de las unidades que las conforman de acuerdo al reglamento interno y el manual de organización de cada cual, entre las que se ubica a las DGRHs.

administración, así con la participación de las dependencias emite disposiciones, políticas, estrategias y criterios de carácter general donde se ubican procedimientos uniformes para la administración pública. Normativamente debemos retomar el Acuerdo de 12 de julio del 2010, que describe un conjunto de disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos, que aunque no era de aplicación exacta para el SSPC moldeó a todas las DGRH para distintos procedimientos vinculados al sistema, sobre todo lo relativo a la definición de puestos y perfiles, al desarrollo y capacitación, estas normas homogeneizadoras contienen los siguientes temas:

- Transparencia y uso de tecnología de la información.
- De la planeación y organización de recursos humanos, en los que se incluye la alienación de las estructuras orgánicas y ocupacionales con el marco jurídico y objetivo del plan nacional de desarrollo, el diseño de puestos.
- Los procedimientos de aprobación de estructuras y su registro.
- De los puestos, su descripción, perfil, valuación.
- Reclutamiento y selección.
- Del ingreso y movilidad.
- Del desarrollo del capital humano en el que se incluye capacitación.
- Evaluación del desempeño.
- Clima y cultura organizacional.
- Reconocimientos.
- Del Registro de Servidores Públicos del Gobierno federal RUSP.
- Compatibilidades.

3. COMPONENTES DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

3.1. Subsistemas o componentes

Se ha dicho que un sistema se conforma de varias partes, en este caso, las partes en que se estructura el sistema se denominan, componentes, la LSPC define como subsistemas; cada uno tiene un objetivo específico que se encuentra concatenado con los demás. Como se desprende del apartado anterior, no hay una instancia para cada componente o subsistema, los procedimientos que abarcan cada una de estas partes no se desarrollan por un área administrativa específica sino que comparten la responsabilidad con las áreas que conforma la *Unidad*, los CTP, CTS, y las DGRH de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal, que están dentro del sistema. Estas instancias constituyen la maquinaria que desarrolla el modelo de sistema que se ha implantado en México. Las partes que comprende el sistema, están definidas en el artículo 13 que contempla siete subsistemas:

I. *Subsistema de Planeación y de Recursos Humanos.* El objetivo de este apartado es determinar en coordinación con las dependencias y órganos desconcentrados, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal.

II. *Subsistema de Ingreso.* Regula los procesos de reclutamiento y selección de los candidatos.

III. *Subsistema de Desarrollo Profesional.* En este apartado implementan los procedimientos para la determinación de la trayectoria y carrera individualizada.

IV. *Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.* Establecerá los modelos de profesionalización.

V. *Subsistema de Evaluación del Desempeño.* Este segmento comprende el conjunto de prácticas para el establecimiento y operación de la evaluación para el desempeño.

VI. *Subsistema de Separación.* Contiene los diversos supuestos y procedimientos para cuando el servidor público de carrera deja de pertenecer al Sistema.

VII. *Subsistema de Control y Evaluación.* Procedimientos para la observación, vigilancia y en su caso, corrección del sistema.

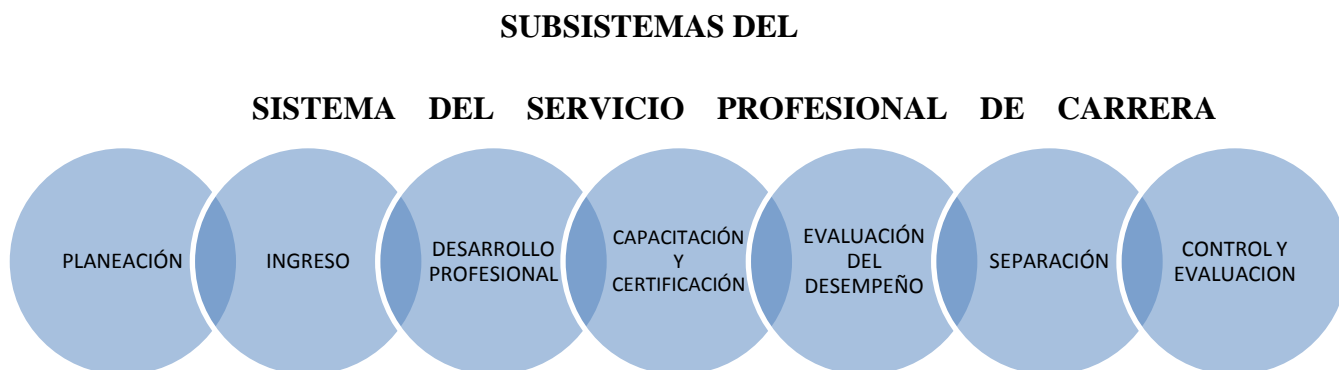
Desde la implementación del sistema hasta la fecha, se han manifestado dos criterios uno para lograr la separación de los procedimientos propios del sistema de aquellos que se operan para la gestión de todos los servidores públicos de administración pública, el segundo para vincular o combinar los procedimientos, a raíz del nuevo Reglamento de la LSPC y las últimas disposiciones previstas en el Acuerdo de 29 de agosto de 2011, podemos afirmar que varios de los procedimientos se combinan, de ahí que tanto el subsistema de planeación como el de separación contienen un conjunto de procedimientos que funcionan para toda la administración, para todos los servidores públicos, acciones que corresponde desempeñar a las Direcciones Generales de Recursos Humanos DGRH que se encuentran en las oficinas mayores de las dependencias o áreas similares, pero que normativamente desde la propia Secretaría de la Función Pública se promueve la homologación de en los procedimientos; dado algunos procedimientos administrativos se realizan simultáneamente para el empleo público en general y para el sistema del servicio profesional de carrera.

Esta condición compartida de algunos de los procedimientos y herramientas entre la gestión de los recursos humanos en la administración pública y el sistema del servicio profesional de carrera en principio nos motiva a pensar que debilita al sistema, sin embargo, se deduce que es parte de la estrategia de un gobierno más compacto y con gasto eficiente. Por tanto se acepta con el riesgo que habrá que correr ante la posibilidad de que el sistema sea relegado ante la problemática general del servicio público mexicano.

Los componentes que le LSPC determino como partes del sistema concuerdan o contienen las partes sustanciales que analistas en el tema fijaron como mínimas para que el todo pudiera ser catalogado como un sistema de servicio civil o servicio profesional contemporáneo. En el apartado de antecedentes externos que se desarrolló ampliamente en el capítulo segundo de la investigación se aborda uno de las propuestas que más ha influido en Latinoamérica auspiciada por el BID, nos referimos al modelo de Francisco Longo¹⁵⁸, que propone que todo sistema mínimamente contenga: planificación, organización del trabajo,

¹⁵⁸ LONGO, FRANCISCO. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Dialogo Regional de Políticas. Banco Interamericano de Desarrollo. Barcelona, abril 2002. <http://www.iabd.org>. P.15

gestión del empleo, del rendimiento, de la compensación, del desarrollo y del clima laboral. La LSPC, también determinó siete componentes o subsistemas, para conformar el modelo mexicano transversal que se estudia.



3.2. Subsistema de Planeación

Habría que distinguir entre planeación del sistema y planeación como componente o subsistema, la planeación referida es la acción de organizar una actividad administrativa a futuro, la planeación del sistema se manifiesta con planes y programas que perfilan al SSPC que forman parte del sistema nacional de planeación, los que fueron analizados en el apartado de disposiciones generales, otro criterio obedece al término referido en el subsistema, este comprende la organización de los instrumentos previos para el desarrollo de la siguiente fase del sistema, es decir el Subsistema de Ingreso, por tanto el nivel de planeación que corresponde al subsistema que comentamos es la construcción de herramientas técnicas de información y contabilidad para organizar el ingreso. En este apartado se pretende cumplir los tres objetivos fundamentales:

- Coordinar las metas e indicadores de cada institución participante.

- Regular los procedimientos que producen registros y datos que forman los diagnósticos que den congruencia a los ciclos en la planeación.
- Tener la definición cuantitativa y cualitativa de las plazas.

La LSPC al regular este subsistema se concentra en el Registro como eje de este nivel de planeación. El Reglamento de la LSPC vigente, en su Artículo 21, dispone que en esta fase “ *se efectuaran los procesos de registro y análisis de la información que remitan las dependencias a la Secretaría para la operación del Sistema... operara el Registro Único del Servicio Publico Profesional, con información sistematizada sobre ingreso, desarrollo, capacitación, certificación, evaluación del desempeño, y separación.*”

El SSPC en la primera fase conlleva procedimientos propios e instancias que generan presupuestos previos para el funcionamiento de las siguientes fases. El objetivo que se pretende es la aportación cuantitativa de datos que permitan la definición presupuestal y el cumplimiento de metas del SPC y que aseguren esa congruencia cíclica referida.

Los procesos e instancias de este Subsistema son los siguientes¹⁵⁹:

- Catálogo de puestos.
- Registro Único del Servicio Profesional de Carrera (RUSP).
- Análisis de la información.
- Elaboración de estudios.

Catálogo de puestos. Se define al catálogo como el instrumento a partir del cual se establece la denominación y adscripción de cargos o puestos y la homologación o equivalencia de acuerdo a los perfiles, grados de responsabilidad monto de remuneración, ámbito de competencia, rango y jerarquía, tipo de funciones o régimen laboral, entre otras características que definen el Catálogo de puestos.

¹⁵⁹ Listado de elaboración propia resultado del contenido del Artículo 14 de la LSPC, los Artículos 21, 22, 24, y 27 del Reglamento de la LSPC, además del CAPITULO II del ACUERDO.

La definición de perfiles y puestos constituyó una ardua tarea para el arranque del Sistema. En el apartado de diagnóstico del Programa del Servicio Profesional de Carrera 2004-2006, se sostenía que las descripciones de puestos, encontradas en la Administración Pública al inicio del periodo del Presidente Fox, requerían fuertes transformaciones, ya que tan solo el 10% de los datos se consideró útil¹⁶⁰ para la formación de un catálogo que sostuviera el nuevo Sistema. El primer paso que se definió para el avance de estos presupuestos previos que conforman el subsistema de planeación fue implementar una secuencia lógica; dicha tarea partió de definir la estructura orgánica de cada instancia del sistema, posteriormente la determinación de la misión y visión de las mismas, en seguida revisar la congruencia de las funciones de la dependencia y, finalmente, la cuantificación, descripción de funciones, clasificación y registro de cada uno de los puestos.

Al año de inicio de las operaciones del sistema las primeras tareas desarrolladas en materia de planeación fueron concentradas en registros, que nos muestran tres niveles de la secuencia lógica de esta planeación:

Registro de estructuras orgánicas.

Registro de puestos, y

Registro de personas.¹⁶¹

Contenido del catálogo. En la actualidad el más reciente¹⁶² de los instructivos para el llenado del formato oficial relativo al registro y catálogo de puestos, contiene la identificación de los siguientes rubros:

¹⁶⁰ “Las descripciones de puestos requieren de transformaciones para responder a los requerimientos del Servicio Profesional de Carrera, por lo que es indispensable la alineación de cada puesto con los objetivos de la institución. Actualmente sólo un porcentaje no mayor al 10% se considera material de avance para los requerimientos del Sistema en materia de descripción de puestos” PROGRAMA PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2004-2006. DOF 16 de agosto del 2005. Primera sección. P 8

¹⁶¹ El Informe de 2005 reportó que 72 instituciones registraron sus estructuras, y conciliaron el catálogo de puestos además de iniciar sus movimientos a través del RH-Net. Se describieron y perfilaron 24, 104 puestos que represento el 65% de los posibles a incorporarse al SSPC. para este primer año, el Registro Único de Servidores Públicos RUSP, logro concluir el registro de 34, 678 de un total de 37,009 que deberían haberse registrado. Dato sacado del INFORME ANUAL DE OPERACION DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA 2005. www.funcionpublica.gob.mx.

I. *Datos generales.* El código del puesto (es la identificación alfanumérica conforme a la clasificación) denominación y ubicación de acuerdo a los diferentes tipos (libre designación, de carrera, gabinete de apoyo o designación directa).

II. *Descripción del puesto:*

a. La identificación del puesto comprende el nombre de la institución, la rama de cargo o puesto por función¹⁶³; el tipo de nombramiento, si es de confianza o de base: el tipo de funciones que desempeña sean administrativas, sustantivas o de control; el puesto del jerárquico superior y la Unidad Administrativa a la que pertenece.

b. Objetivo general del puesto que refleje la congruencia de acciones con el inmediato superior.

c. Descripción de las funciones, qué se hace y para qué en el puesto que se trata.

d. Cuáles son las relaciones que guarda, tanto internas como externas, con quién y para que debe comunicarse así como el tipo de información de la que es responsable.

e. Aspectos relevantes y la fecha de la declaración de la situación patrimonial.

III. *Perfil de puesto.* Contiene las características sobre la preparación académica, conocimiento, experiencia y condiciones de trabajo. Se insertan los datos del nivel académico de origen y el grado de avance en el inter de la experiencia laboral en años y las áreas de experiencia. Se requiere además identificar los requerimientos especiales para el ejercicio del puesto, como la disponibilidad para viajar, la frecuencia, o bien es probable el cambio de residencia, horario, periodos especiales así como las condiciones de trabajo, temperatura, humedad, iluminación, ruidos, y riesgos; además de las especificaciones ergonómicas, si se requieren características especiales anatómicas, antropométricas, fisiológicas, o biomecánicas

¹⁶² Data del 28 de septiembre del 2001, www.spc.funcionpublica.gob.mx

¹⁶³ El catalogo vigente de la Rama de Cargo o puesto por función es : A –Normatividad y gobierno, B- Asesoría; C- Promoción y desarrollo; D- Apoyo técnico; E- Producción y comercialización de bienes; F- Prestación de servicios; G- Planeación; H- Programación; I- Presupuestación; J-Desarrollo Institucional; K- Informática; L-Evaluación; M-Recursos humanos; N- Recursos materiales y servicios generales; O-Recursos financieros; P-Asuntos Jurídicos; Q- Comunicación social; R- Orientación e información; S-Apoyo Administrativo; T-Coordinación y enlace; U- Auditoria, responsabilidades, quejas o inconformidades; V- Dirección; W- Estadística; Y- Seguridad y protección civil; y Z- Investigación.

del trabajador. También incluye la descripción de competencias, capacidades y habilidades profesionales, actitudes óptimas para el desempeño del puesto. Finalmente las observaciones.

Registro único del servicio público profesional. El registro es un procedimiento administrativo mediante el cual la administración pública asienta por escrito un el conjunto de datos que identifican el puesto y la persona, los clasifica y mantiene actualizado el Catálogo de puestos para la gestión de los recursos humanos y la identificación ágil de las vacantes. En la actualidad el marco que regula¹⁶⁴ este primer apartado de la secuela del SSPC advierte cambios hasta en la denominación a Sistema de Registro del Personal Civil del Gobierno, pero conserva las siglas RUSP, de acuerdo al contenido del artículo 15 de la LSPC,¹⁶⁵ en virtud de que esta modificación fortaleció la dualidad de esta labor técnica, por una parte el registro de todos los servidores públicos de la administración, cualquiera que sea su carácter, y por la otra los datos útiles específicamente para el SSPC.

Este instrumento técnico se ha desarrollado con diferentes modelos informáticos como el RH net que es un portal para que todas las dependencias mantengan actualizado el registro, ya que no solo se trata del catálogo de puestos y vacantes sino una información más amplia que contiene apartados conforme a los rubros de ingreso, desarrollo profesional, certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los servidores públicos de carrera, en suma todos los diferentes momentos que el Sistema Integral importa. El RH net fue autorizado por el Consejo Consultivo en el acuerdo de la sesión del 10 de diciembre de 2004, en los primeros seis meses del año 2005, las dependencias participantes se comprometieron a promover y facilitar la capacitación de personal para la operación del portal RH net y usarlo para el manejo, operación y flujo de información de los subsistemas del SPC.

Para efectos del sistema del SPC, compete al cada CTP de las instancias participantes en el sistema, describir los perfiles, y mantener actualizado el registro de los servidores

¹⁶⁴ Atendiendo a normas que regulan el presupuesto el Artículo 70 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la fracción VI, BIS del Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Sección Segunda del Capítulo Segundo, de la LSPC; los Artículos 21 y 22 del Reglamento de la LSPC; Del Reglamento Interior de la SFP la fracción II del Artículo 18 y las fracciones VIII y X del Artículo 52.

¹⁶⁵ Artículo 15 LSPC. El registro Único del Servicio Público Profesional es un padrón que contiene la información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias.

públicos de su dependencia; atendiendo al volumen de la información y a que se requiere un conjunto de habilidades en materia de informática el propio CTP, designa, capacita y acredita con clave de ingreso, a un número de operadores especializados en el registro y actualización del catálogo, son servidores públicos acreditados para el manejo, control de captura y actualización en los sistemas informáticos que contiene el RUSP. Otra fuente de datos del registro es la nómina, y su aplicación que corresponde a la DGRH de cada dependencia, de donde surgen los servidores públicos que deberán estar acreditados y capacitados para capturar información y alimentar al portal de registro. Desde la implementación no ha resultado fácil el manejo del sistema RUSP, por tanto sus resultados o productos requieren de incorporar argumentos que expliquen los ajustes o inconsistencias que se han observado.

En el primer informe de avance del SSPC¹⁶⁶ se destacó la implementación de un paquete informático para organizar los datos de los recursos humanos con enfoque hacia el SPC, desde entonces funciona el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP). Para el año 2006, el informe que dio cuenta de los avances en ese periodo¹⁶⁷ reportó que 72 instituciones utilizaron el RH net para el registro de estructuras; que el 96.2% de los puestos en estructura de las instituciones sujetas al SSPC fueron descritos, valuados, perfilados y registrados así como un 97.4% de avance proporcional en las personas registradas en el RUSP.

No obstante los esfuerzos, en el primer año de ejercicio del periodo del presidente Felipe Calderón, el Centro de Investigación y Docencia Económica A. C. (CIDE) realizó un estudio y detectó problemas de estancamiento desde este punto de partida, fundamentalmente por los periodos de los procesos para registro y autorización de estructuras que, a su vez, constituyen el primer paso para la definición y actualización de perfiles. Finalmente la evolución de las estructuras orgánicas en la práctica rebasó los

¹⁶⁶ Informe Anual 2004 SPC en WWW.SPC.gob.mx en el apartado de Museo del SPC

¹⁶⁷ INFORME ANUAL DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA, 2006. Me parece ineludible comentar que todavía este informe se fundamentó en la obligación establecida por el Artículo 88 del Reglamento de la LSPC vigente en esa fecha, en el que se estableció que correspondía a la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización elaborar anualmente un INFORME DE OPERACIÓN del Sistema, obligación que ya no se encuentra establecida en el Reglamento actual (DOF 3 agosto 2011) Normateca Interna. www.funcionpublica.gob.mx

procesos de autorización y con ello el puesto y el perfil se rezagaron. En las conclusiones, respecto al subsistema de planeación, se explica: “*que hay un evidente descuido en la columna vertebral del sistema que se refiere a la catalogación y clasificación de puestos*”¹⁶⁸ Los resultados, respecto al registro y actualización de datos del SSPC, muestran que había una falta de uniformidad en el asentamiento, calificaron a los plazos de rígidos tanto en el registro como en la actualización, el estudio reportó, además, la simulación de las dependencias para mantener actualizado el registro, no obstante que el número de servidores públicos capacitados y acreditados para el manejo del RHnet fue creciendo paulatinamente,¹⁶⁹ lo que no deja de ser contradictorio.

En el año de 2009 aunado a la aplicación del nuevo reglamento y la intención de simplificar los procesos de registro para todos los servidores públicos se crearon y pusieron en marcha otros sistemas automatizados de validación complementaria al RUSP, como lo son el Sistema de Validación de Valuaciones de Puestos y Nivel Tabular (SIVAL) el Sistema para la aprobación de Registro de Estructuras Organizacionales (SAREO), el Sistema de Requisitos de Contrato de Prestación de Servicios Profesionales por Honorarios (SIREHO), el Sistema de Ocupación de Puestos, y el Sistema de Clima y Cultura Organizacional. De estas intenciones simplificadoras no todas son especiales para el sistema de carrera, pero están vinculadas, se crean como una red de información que confluye en el RN net, recordemos que es el portal de información de todos los recursos humanos, y el RUSP que se refiere solo a registro, pero también abarca a todos los servidores públicos, aunque de nacimiento fuera solo del sistema de carrera, este conjunto de herramientas son fuentes para a las decisiones de planeación, tanto para efectos de POA, presupuesto como para la definición de metas por cada una de las dependencias, pero fundamentalmente para la identificación de vacantes y en consecuencia el arranque del Subsistema de Ingreso.

¹⁶⁸ “*El equipo del CIDE, supone que se debe a la falta de instrumentos reglamentarios suficientes para establecer las responsabilidades que corresponden a cada dependencia en esa materia...*” CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICA A.C. Asesoría para la reforma del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Mayo 2007, México. P. 36 www.funcionpublica.gob.mx

¹⁶⁹ En un reporte de usuarios autorizados que operan los subsistemas de RHnet y/o validan información, encontrado en la WWW.spc.gob.mx la relación es exhaustiva se identifican los nombres y claves por instancia incorporada al SSPC, en suma se reportan 2791 servidores públicos autorizados para el acceso y registro en RH net.

Aceptamos que el registro es una tarea permanente, que incluso debe ajustarse en aras de la simplificación y aplicación de tecnología más eficiente, sin embargo los cambios tienen un costo. En el sexenio de Calderón se han efectuado diversos cambios con la intención de descentralizar sin embargo los nuevos registros, procedimientos y paquetes informáticos - que es necesario operar - conllevan a un nuevo periodo de aprendizaje y adaptación que es una posibilidad de mejorar el rezago en el fortalecimiento de las practicas del SPC al interior de la administración pública. Un ejemplo de ello es el tiempo y los recursos invertidos para el funcionamiento de lo que en un inicio era el RUSP, el portal RHnet que hoy se complementa con un conjunto de registros (SIVAL, SAREO Y SIREHO, anotados en el párrafo anterior) que obligaron a invertir en capacitación, en el año de 2009 se especializaron 247 operadores para estas nuevas tareas, desplegándose nuevas de reglas y manuales de operación para los mismos efectos.

Del Informe de la SFP correspondiente al año 2010 se desprende la intención de “homologar procesos” a través del Sistema de Aprobación y Registro de Estructuras Organizacionales (SAREO) y el gobierno considero como avance, acciones mínimas que se muestran con el siguiente reporte: “*se aprobaron y registraron movimientos organizacionales de las estructuras orgánicas en 33 de las 75 instituciones sujetas al Servicio Profesional de Carrera*”¹⁷⁰ otro anuncio que muestran como un éxito es la capacitación de 48 servidores públicos para “*describir perfiles y puestos*”, estas 48 personas, en términos reales no abarcan ni el 50% de las instituciones del SPC, por tanto no puede ser un avance, sobre todo si tomamos en cuenta que el sistema inicio en el año 2003, con un esquema de registro completo y una estrategia de capacitación similar para dotar de los conocimientos a todos los servidores públicos que operarían el sistema, este simple dato indica que a 7 años de inicio de operaciones del sistema se vuelve a comenzar. Finalmente en este informe se concreta que para el 30 de junio de 2011 hay 75 instituciones dentro del SSPC con 36,028 puestos, de las que habrá que restar 1872 que pertenecen a los Gabinetes de Apoyo y 515 que fueron de Libre Designación.

¹⁷⁰ Quinto Informe de labores de la Secretaria de la Función Pública. www.funcionpublica.gob.mx p 102.

3.3. Subsistema de ingreso

Enfocamos esta investigación a la selección y profesionalización en el sistema de servicio profesional de carrera, estos dos aspectos abarcan los subsistemas de ingreso, desarrollo profesional, y el de capacitación y certificación, para lo cual se dedica un capítulo especial, no obstante, en este apartado correspondiente al contenido de los subsistemas se incluye una descripción general de estos tres apartados.

En el llamado subsistema de ingreso se incluye a los procedimientos de selección. Es en esta parte del sistema donde se ubica a la acción sustantiva de un servicio profesional, que garantiza el ingreso de las personas a la administración pública sostenido en sus capacidades y méritos. Es en este momento específico del modelo, donde podrán o no cumplirse las expectativas de cambio de una práctica sostenida en la discrecionalidad fuente del autoritarismo a otro sustentado en la capacidad de las personas, capacidades necesarias para que conviertan en las potencialidades para gobernar. Los principios son capacidad, merito e igualdad de oportunidades, ninguno es de menor importancia, son correlativos, es decir están vinculados al grado de que si se desmerece uno puede truncarse el propio sistema.

La selección es un procedimiento que se aplica tanto para el primer ingreso al sistema como en el accenso; si vinculamos el ingreso con los modelos abierto y cerrado de empleo público, en el modelo abierto podrá haber vacantes e ingreso tanto en el primer nivel del ámbito de cargos que comprende el sistema como en cualquiera de los cargos superiores, en cambio sí es un modelo cerrado solo se podrá ingresar por la base o primer nivel y la selección para los cargos superiores será una selección interna.

El sistema que estudiamos es abierto, porque podrá ser parte de un concurso la vacante de cualquier nivel del ámbito del sistema, el primer nivel el ingreso será por concurso a través de convocatoria, que podrá ser dirigida a los servidores públicos en general, a todo interesado o bien a todo interesado que se encuentre en la reserva de aspirantes. El procedimiento de selección contiene las siguientes etapas: revisión curricular, exámenes, evaluación de la experiencia, entrevistas y determinación o resolución. Mismo que analizaremos a detalle en el capítulo cuarto de este trabajo.

3.4. Subsistema de desarrollo profesional

En este apartado se comprende el conjunto de pasos que conforman una carrera profesional como servidor público, es la metodología para el ascenso sea en jerarquía, salario y prestaciones. Cualquier escala o avance estará sostenida en los mismos principios que la selección, que a su vez son principios generales de todo el sistema, nos referimos a la capacidad, mérito e igualdad de oportunidades. Por tanto el avance en una carrera de al interior de la administración pública o desarrollo profesional es necesario cumplir con los requisitos y procedimientos, que tienen por objeto la identificación y reconocimiento de quienes tienen más conocimientos, habilidades y resultados en las responsabilidades que se hubieren desempeñado. Procedimiento y normatividad en la que se abundará en el siguiente capítulo de esta investigación.

3.5. Subsistema de capacitación y certificación de capacidades

Capacitación y certificación de capacidades es el subsistema que comprende las actividades para la inducción, preparación, actualización y certificación de los servidores públicos de carrera. Con ello se permite adquirir los conocimientos básicos de la dependencia en la que se labora en el contexto de la estructura orgánica y funciones de la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal. Así como la especialización, actualización y la educación forman parte para el desarrollo de aptitudes y habilidades propias del puesto que se ostenta, se promueve también la capacitación para cargos de mayor responsabilidad con la posibilidad de la superación jerárquica, así también las habilidades necesarias para certificar las nuevas capacidades profesionales adquiridas.

Este subsistema cuenta con un programa anual de capacitación que tiene como objetivo que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

3.6. Subsistema de evaluación del desempeño

Como todo sistema cada una de sus partes tiene productos que sirven de insumo para las demás, en este sentido a este componente se le considera el eje de equilibrio entre la permanencia del servidor público y la eficiencia de administración que se promueve con un servicio profesional de carrera, representa al enfoque de la nueva gestión pública para la eficiencia y calidad de la administración. Exige un nuevo mecanismo que proviene desde el subsistema de la planeación es contar con la herramienta del perfil de puesto claramente detallado y con el complemento de un esquema de objetivos congruentemente enlazados, que van desde las metas de cada servidor público, los objetivos de la unidad donde se desempeña, los institucionales hasta las líneas generales del gobierno.

La evaluación del desempeño se concentra en objetivos concretos y personalizados, vinculados con las metas institucionales, se trata de una estrategia que exige definición medición y valoración de objetivos y metas.

Los fines de este subsistema, son valorar el comportamiento, determinar estímulos, aportar información para mejorar el funcionamiento de las instituciones a la luz de los principios del servicio público y en particular del servicio profesional de carrera, es también un instrumento para identificar las necesidades y requerimientos de las instituciones así como ubicar a las personas con un desempeño no satisfactorio e implementar las medidas correctivas que la ley prevé.



Fuente: cuadro de elaboración propia

¿Para qué evaluar? Los objetivos específicos de la evaluación del desempeño del sistema del servicio profesional que estudiamos, se encuentran previstos en el artículo 55 de la LSPC: valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera, en relación a las metas, la capacitación y aportaciones realizadas. Determinar estímulos, aportar información para el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia calidad y aspectos financieros y establecer los casos de desempeño no satisfactorio.

Las ventajas de la evaluación del desempeño se reflejan tanto en beneficios para el servidor público como para la unidad administrativa en la que se inscribe y desde luego para el global de la administración:

VENTAJAS PERSONALES

Con el cumplimiento de los objetivos:

- Se cumple con un requisito para la permanencia en el SSPC
- Hay claridad en lo que se espera de su trabajo
- Posibilidades de desarrollo profesional
- Incentivos
- Eliminar el riesgo de despido injustificado

INSTITUCIONALES

Ventajas para las dependencias y órganos desconcentrados del sistema

- Ubicar el avance en el cumplimiento de objetivos
- Detectar áreas y personas que no dan resultados
- Sirve de fuente para el diagnóstico de capacitación
- Fundamento concreto para promover la separación de servidores no aptos

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Ventajas administrativas y políticas

- Detectar el grado de eficiencia
- Capacidad de aprendizaje por periodo
- Posibilidades de innovación y corrección
- Mostrar resultados objetivos a la sociedad

Fuente: esquema de elaboración propia.

Se podrían considerar como desventajas el costo de la implementación de un subsistema de evaluación del desempeño, costo presupuestal y el tiempo que se invierte en la introducción de esta modalidad. La lógica de la evaluación del desempeño es parte de la nueva cultura laboral que promueve el trabajo en equipo, la forma de trabajo requiere de

constante interacción entre los grupos, lo que puede dar lugar a la valoración y presencia individual y colectiva. Por tanto no es un cambio simple, la transición ha requerido de procesos de aprendizaje en ocasiones costosos, tanto presupuestalmente como en tiempo, ya que la elaboración de los objetivos quita tiempo del que es propio para el desarrollo de la tarea sustantiva. A este tema se han dirigido esfuerzos de capacitación logrando especializar a integrantes de las DGRH.

¿A quién evaluar? Con objeto de desencadenar un efecto positivo, la evaluación del desempeño se insertó a través del sistema del servicio profesional de carrera pero se ha extendido a toda la administración pública, fundamentalmente las áreas y puestos con responsabilidad directiva. El numeral 362 del Acuerdo de 29 de agosto de 2011, contiene la descripción de los servidores públicos, sujetos a evaluación del desempeño:



Fuente: cuadro de elaboración propia.

Se incluye en primer término a los servidores públicos de carrera *titulares*; a los servidores públicos de carrera eventuales de primer nivel de ingreso al rango de enlace, cuyo resultado de la evaluación del desempeño les permite acceder al nombramiento de titular, y los servidores públicos de libre designación. Respecto a los servidores públicos de libre designación habrá que recordar que el artículo 5 de la LSPC faculta a la Secretaría de la Función Pública a emitir lineamientos para determinar cuando los cargos propios del sistema del servicio profesional de carrera podrán ser de libre designación, en tal hipótesis el aspirante debe cumplir los requisitos para ingreso, no le aplican los procedimientos de

reclutamiento y selección pero si está sujeto a la evaluación del desempeño. El artículo 25 del Reglamento de la LSPC contiene una variante al planteamiento general que establece la LSPC, incorpora otra circunstancia para aplicar este criterio, dispone que podrán ser de libre designación aquellos puestos del ámbito del sistema que sean removidos cuando se lleve a cabo una reestructuración en la Administración Pública Federal y se dé la transferencia de recursos humanos. El puesto será considerado de libre designación por un plazo máximo de dos años, en el que el servidor público podrá participar en la evaluación del desempeño por lo menos una vez al año para recibir su nombramiento como servidor público de carrera. Si un servidor público de libre designación por reestructuración no hubiere aprobado la evaluación del desempeño el puesto deberá abrirse a concurso¹⁷¹

¿Qué evaluar? La LSPC en el artículo 54 define a la evaluación del desempeño como un *“método para medir tanto en forma individual como colectiva...”* es decir se mide los resultados de los servidores públicos pero también a la institución. Se evalúan el proceso y los resultados del mismo, es una decisión que se traduce en lineamientos. Para determinar que evaluar es necesario identificar claramente lo que será evaluado, evitar aspectos poco significativos, ir directamente a resultados, impactos, productividad, mejoras en tiempo y recursos, la satisfacción del usuario y la calidad de lo realizado. Pero estos rubros serán subjetivos en tanto no se cuente con forma de medir, ubicada en parámetros o rangos, escalas con tope de mínimo y máximo, puntajes homogéneos para puestos similares. Este es el reto del subsistema, si bien se trata de una herramienta previa para el funcionamiento del sistema, es también perfectible. ¿Deben considerarse los resultados o también las funciones? En suma son un conjunto de variables a tomar en cuenta, deben contar con su propia técnica o herramienta de medición. Una definición exhaustiva de objetivos puede conducir al determinismo inflexible, que deja fuera imponderables de contexto, situaciones de emergencia u otras variables que llevarían a un frecuente incumplimiento y con ello el desaliento por la

¹⁷¹ En la fracción II del artículo 25 del Reglamento de la LSPC, se abre la posibilidad para que este tipo de servidores públicos, de libre designación, puedan concursar para el puesto que ocupan. Si en el plazo de dos años los servidores públicos de libre designación no han obtenido su nombramiento por causas imputables a su persona la dependencia deberá sujetar el puesto a concurso, y el mismo servidor público podrá concursar. Esta fracción representa un riesgo para salvaguardar el principio de igualdad de oportunidades ya que favorece a aquellos servidores públicos que debido a una reestructuración se colocan en un puesto del sistema, adquiriendo la experiencia específica en mismo; con el simple transcurso de los dos años, el puesto será susceptible de abrirse a concurso, en tal caso el servidor público podrá concursar, ante otros aspirantes que no tendrán la ventaja de la práctica y experiencia inmediata en el puesto.

nueva cultura que se pretende implantar, por tanto desde descripción y redacción de los objetivos habrá que cuidar la operatividad de los mismos. Del fundamento que define a la evaluación del desempeño en la LSPC se desprende que debe evaluarse aspectos cuantitativos y cualitativos del cumplimiento de funciones y metas, de la pormenorización que establece Reglamento de la LSPC se reitera que se valorará: El cumplimiento individual de funciones y metas; el cumplimiento cuantitativo de objetivos por unidad y la aportación cualitativa de cada servidor público al cumplimiento institucional.

¿Quién debe evaluar? Se requiere no solo objetividad sino neutralidad, por tanto el evaluador es un perfil de operador del sistema, que requiere ser definido y capacitado.

La autoevaluación es un ejercicio para efectos distintos a los de una evaluación del desempeño que requiere de calificaciones que pueden acarrear consecuencias legales tanto para el servidor público como para la unidad a la que pertenece. La evaluación del superior jerárquico puede servir como complemento pero lo ideal es que la evaluación se realice por personas distintas a la unidad administrativa. Los evaluadores externos generan mayor confianza en la objetividad pero tienen la desventaja de representar un costo extraordinario y la necesidad de que deben capacitarse y adentrarse en el conocimiento del contexto y ambiente propio de la operación a evaluar.

En el SSPC corresponde a los CTP en coordinación con la Secretaría de la Función Pública realizar las descripciones de puestos, métodos de evaluación y aplicación de las mismas, a la SFP le corresponde emitir los lineamientos generales y cada CTP en el ámbito de su institución emitirá las reglas generales para recabar los datos y evidencia necesarios para realizar las valoraciones, cuantitativas y cualitativas, por puesto y por unidad. En el numeral 354 del Acuerdo de 29 de agosto de 2011 se agrega que la DGRH será responsable de coordinar la evaluación del desempeño.

De conformidad al artículo 64 del Reglamento de la LSPC en el mes de agosto de cada ejercicio fiscal la SFP revisara los métodos de evaluación aplicados por los CTP para que en caso necesario se hagan los ajustes a los lineamientos que operaran en el ejercicio del siguiente año.

¿Cómo evaluar? El Acuerdo de 29 de agosto 2011, relativo a todos los recursos humanos en la administración pública contempla un capítulo de evaluación del desempeño que es aplicable al servicio profesional de carrera en tanto no se contravenga con las disposiciones de la LSPC y su reglamento, la operación práctica de la evaluación es asignada a cada DGRH, el procedimiento de evaluación exige:

- Determinar el método que se aplicara
- Establecer un procedimiento para cálculo, control y registro de resultados
- Comunicar al interior de la institución los periodos en que se establecerán metas y se aplicara la evaluación
- Concentrar y organizar los resultados
- Informar a la Unidad de los resultados de evaluación.
- Señalar la forma en que se dará a conocer los resultados a cada evaluado en los 20 días siguientes en que se hubiere aplicado la evaluación.

Las etapas del procedimiento de evaluación que prevé el numeral 385 del Acuerdo de 29 de agosto de 2011 indican que los primeros cuatro meses del año a evaluar, cada institución con el apoyo de la DGRH definirá sus metas; la aplicación de la evaluación será en enero y febrero del año siguiente al que se pretende evaluar y el análisis de los resultados se llevara a cabo en el primer semestre del año en que se aplica la evaluación, concretamente hasta el mes de julio.

En el mismo Acuerdo pero en el Título Sexto referente al Servicio Profesional de Carrera el numeral 118, determina como herramientas de evaluación a: *“Examen, prueba o grupo de reactivos, preguntas, tareas, ejercicios, casos y dilemas, entre otros, incluyendo las reglas de aplicación y de procedimientos e interpretación de sus resultados, diseñados para valorar conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes de una persona, de manera presencial o a distancia”*

En el Reglamento de la LSPC, en el artículo 67 ordena, que deben combinarse las modalidades de valoración, y el CTP “*determinará la ponderación de cada una de las modalidades*” el procedimiento para la evaluación.

Los resultados se consideraran, de un total de 100 puntos:

EXCELENTE cuando en conjunto sea una calificación mayor a 90.

SATISFACTORIO cuando la suma del conjunto sea mayor de 70 puntos.

NO SATISFACTORIO, cuando en conjunto sea mayor de 60 y menor de 70.

DEFICIENTE, en el caso de que la suma sea menor a 60 puntos.

¿Cuándo evaluar?

Directamente el Reglamento de la LSPC ordena, en el artículo 68 que el proceso de evaluación de los servidores públicos de carrera se llevara a cabo durante los meses de enero y febrero de cada año y los resultados corresponden al ejercicio anual anterior, ésta será la evaluación anual, podrán aplicarse evaluaciones adicionales.

Quienes obtengan un resultado excelente podrán ser sujetos de estímulos siempre que estos resultados se hubieren obtenido por tres años y que la dependencia cuente con disposición presupuestal.

Aquellos que su puntaje sea no satisfactorio serán valorados individualmente por su CTP para detectar las causas y proponer alguna de las medidas siguientes:

- Cursos adicionales.
- Evaluación individual.
- Evaluación colectiva.
- Cursos para mejorar el clima laboral.

La que el CTP decida para mejorar los resultados de ese servidor público y del área en su conjunto, estos servidores públicos de carrera volverán a ser evaluados entre los tres y seis

meses siguientes a la evaluación que origino este resultado, estas son las llamadas evaluaciones adicionales.

En cualquier caso corresponde a cada DGRH conservar los documentos que acrediten los resultados de las evaluaciones y los servidores públicos tendrán acceso a los mismos y podrán solicitar la revisión en caso de inconformidad.

3.7. Subsistema de separación

Acorde con la posibilidad de que las instituciones públicas puedan contar con un servicio público profesional se considera abiertamente la definición de las formas de salida, sea por ejercicio de los derechos del servidor público o de la institución ante el incumplimiento de las obligaciones. La separación es la terminación del nombramiento por las situaciones que la ley prevé. Sea por:

- Renuncia,
- Defunción,
- Sentencia ejecutoriada,
- Incumplimiento reiterado e injustificado,
- La aplicación de sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹⁷²
- Que no se hubiere aprobado en dos ocasiones la evaluación del desempeño.

El fundamento legal se encuentra en los artículos 59 y 60 de la LSPC. El artículo 73 del Reglamento de la LSPC dispone que el Subsistema de Separación “*se integra por los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir para que el nombramiento de un*

¹⁷²Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, reforma más reciente publicada DOF 28 de mayo del 2009

servidor público de carrera deje de surtir efectos, sin responsabilidad para la dependencia...” el trámite le compete a la Dirección general de recursos humanos de cada dependencia, quien integrará expediente con la documentación que acredite cualquiera de las hipótesis anteriores.

El CTP Determinará si es o no injustificado el incumplimiento de obligaciones

- Recibirá la valoración de la SFP a través del Órgano de control interno
- Determinará la separación del servidor público de carrera
- Una vez determinada la separación tramitará ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje

A la DGRH le corresponde integrar el expediente con documentos que acrediten incumplimientos

- Dejará sin efectos el nombramiento de servidor público de carrera
- Notificará al servidor público el inicio de procedimiento por incumplimiento
- Concederá al servidor público término por cinco días hábiles para que rinda informe de justificación
- Concluido el término para el informe de justificación, elaborará la determinación preliminar que remitirá al área de quejas del OIC para valorar el procedimiento
- Presentará al CTP, el proyecto de determinación de separación o archivo para que en lo que resta del plazo de 30 días hábiles, éste determine lo conducente.
- Informar al Registro RH net de la separación.

El OIT valorará los documentos que integran el expediente de incumplimiento para emitir su opinión sobre la justificación o no de dicha conducta, en el periodo de siete días hábiles a partir de que la DGRH le remite la comunicación para ser valorada.

Una vez iniciado el procedimiento el Oficial Mayor de acuerdo con la gravedad del incumplimiento podrá suspender temporalmente al servidor público de carrera, en tal caso el CTP determinará si ese puesto puede ocuparse de manera provisional.

En el caso de la licencia, se considera como una forma de *separación provisional o temporal*, que se otorga, ante el derecho de todo servidor público, a fin de que pueda dejar de desempeñar las funciones derivadas del puesto, conservando todos o algunos de los derechos. Este derecho lo adquiere todo servidor público de carrera que tenga por lo menos dos años en el sistema, deberá dirigir una solicitud por escrito al CTP; la licencia sin goce de sueldo podrá ser otorgada hasta por seis meses y es prorrogable una sola vez. La licencia con goce de sueldo no podrá excederse de un mes y solo será autorizada para efectos de capacitación vinculada al puesto del servidor público; aunque la parte final del precepto en el que se fundamenta este derecho abre la posibilidad de un ejercicio discrecional, el texto dice: “...o por motivos justificados a juicio de la dependencia”¹⁷³

3.8. Subsistema de control y evaluación

Al igual que la planeación esta parte del sistema tiene por objeto contar con datos para la operación estratégica del mismo, corresponde a la Secretaria de la Función Pública en coordinación con el resto de las instituciones y la participación de los Órganos Internos de Control, ponderar los resultados de la marcha de todo el sistema y en particular los resultados de los programas de capacitación y evaluación del desempeño. Los comités en cada dependencia generaran la información necesaria para una evaluación global que será materia de análisis del Consejo Consultivo, misma que servirá de base para la propuesta de acciones, ajustes o reformas.

¹⁷³ Parte final del párrafo cuarto del artículo 61 de la LSPC

El artículo 85 del Reglamento de la Ley, dispone que este subsistema se integre con *“los mecanismos y procedimientos que permiten prevenir deficiencias y adoptar medidas correctivas a través del seguimiento, control y evaluación del funcionamiento del sistema”*

El subsistema parte del Programa para el Servicio Profesional de Carrera, (cuyos ejemplos a partir de la creación del SSPC se analizaron en el apartado 1.4 de este Capítulo relativo a la Planeación del sistema) se relaciona con los Programas Operativos Anuales de cada dependencia o institución integrada al sistema que deberá someterse a consideración de Consejo durante el mes de marzo del año anterior al programa y remitirlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que revise la viabilidad presupuestal.

Corresponde a la Secretaría de la Función Pública por si o a través del Órgano Interno de Control de cada dependencia o institución del sistema, llevar el seguimiento de los subsistemas, para prevenir deficiencias y adoptar las medidas correctivas necesarias que emitirá la Unidad de la SFP. La Unidad de la SFP, integrará un informe que debe rendir al Consejo Consultivo.

CAPÍTULO IV

LA SELECCIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL EN EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA EN MÉXICO

SUMARIO: 1. EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN EN EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: 1.1. Ingreso y selección. 1.2 Las vacantes. 1.2.1. *Ocupación temporal de una vacante en base al artículo 34 LSPC.* 1.2.2. *Ocupación de una vacante por movimiento o trayectoria lateral.* 1.2.3. *Ocupación de vacante por medio de un procedimiento de selección.* 1.3. El reclutamiento. 1.4. La inducción. 1.5. Transparencia y tecnología en el procedimiento de selección. 1.6. Instancias de selección. 1.6.1. *Características de una instancia de selección.* 1.6.2. *Comité técnico de profesionalización y de selección.* 1.7. Sujetos a selección. 2. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN: 2.1. Tipos de procedimientos de selección. 2.2. La convocatoria. 2.2.1. *Concepto de convocatoria.* 2.2.2. *Características de la convocatoria.* 2.2.3. *Partes y contenido de la convocatoria.* 3. LAS ETAPAS DE LA SELECCIÓN: 3.1. La revisión curricular. 3.2. Examen de conocimiento y evaluación de habilidades. 3.3. Etapa de evaluación de la experiencia y valoración del mérito. 3.4. La entrevista. 3.5. La determinación. 3.6. Diagramas de la secuencia de un procedimiento selectivo abierto. 4. DESARROLLO PROFESIONAL EN EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: 4.1 Profesionalización y desarrollo profesional. 4.2. Procedimiento para el desarrollo profesional en el sistema del servicio profesional de carrera. 4.2.1. En ocupación temporal del puesto. 4.2.2. Trayectorias de ascenso, promoción y plan de carrera. 4.2.3. Movimiento o trayectoria lateral. 4.3. Capacitación para el desarrollo profesional. 4.4. Certificación.

1. EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN EN EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

1.1. Ingreso y selección

En este capítulo se analizará el modo o la manera en que se define el nombramiento de una persona, con base en la capacidad y el mérito, a través de un procedimiento legalmente determinado, que garantice - en todo momento - la igualdad de oportunidades, equidad y transparencia así como todo lo previsto por la LSPC como parte del sistema del servicio profesional de carrera.

La Ley define a la selección como el procedimiento que “*permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a ingresar al Sistema*”. Reitera una de las finalidades del Servicio Profesional que es lograr que la administración pública cuente con las personas más aptas para desempeñarse en un puesto. En consecuencia se sustituye la voluntad unipersonal y discrecional para elegir una persona para un puesto en la administración, por un procedimiento que garantice la elección del más apto.

Selección y de procedimiento de selección, no poseen el mismo significado. El primero es el acto de elegir y el segundo es un conjunto de fases determinadas por la ley con el fin de que se elija. El ingreso al sistema del servicio profesional de carrera en México, puede lograrse por varios procedimientos, el concurso de selección es uno de ellos, los otros son:

- Por caso de *emergencia*, previsto en el artículo 34 de la LSPC, se denominan casos excepcionales cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente, como consecuencia de desastres naturales, caso fortuito o fuerza mayor o bien existan circunstancias que pueden provocar pérdidas o costos adicionales, el titular podrá autorizar el nombramiento temporal para un puesto sin necesidad se sujetarse al procedimiento de selección.
- Por *Libre designación*, el titular puede decidir sin procedimiento selectivo a quien colocar en un puesto. Dicho sea de paso, según nuestro criterio este mecanismo desvirtúa el sistema.
- Por *certificación*, cuando se basa en exámenes para identificar la capacidad profesional.

El procedimiento de selección es el de concurso. Se refiere al conjunto de pasos para verificar la capacidad y el mérito de los aspirantes y determinar quién tiene el más alto puntaje para que ingrese o ser promovido en el sistema del servicio profesional de carrera. La LSPC reconoce específicamente a la selección como un procedimiento “*que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades, y experiencias de los aspirantes a integrar el sistema. Su propósito es garantizar el acceso a los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo*”¹⁷⁴. El procedimiento de selección se convierte en el puente entre la pretensión a un puesto determinado y la obtención del mismo. Se descarta, de esta acepción de selección, los nombramientos que surgen por los procedimientos llamados de libre designación y los de emergencia; ya que si bien hay un acto de elegir, es decir, en sentido estricto hay una selección, esta se reduce a un mero acto de voluntad discrecional, cuyo procedimiento se limita al cumplimiento de los requisitos, pero se elimina el proceso de valoración y posible competencia para la obtención del cargo.

1.2. Las vacantes

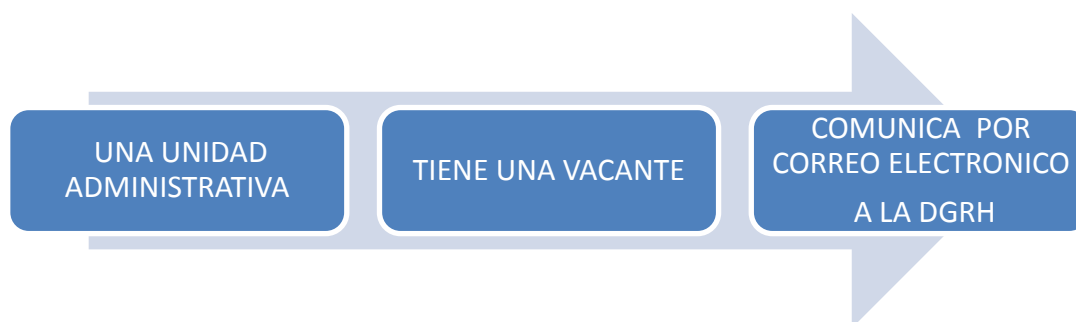
Dentro del sistema hay varias acciones que anteceden a la puesta en marcha de un procedimiento de selección, destacamos tres de ellas, las cuales serán estudiadas con base en el orden cronológico. El orden es el siguiente: la determinación de *vacantes*, la *inducción* y el *reclutamiento*.

La vacante es cuando una plaza o puesto de trabajo se encuentra disponible, es decir, sin un titular que lo desempeñe, por cualquiera de las causas legales. Hay vacantes definitivas y vacantes temporales, en ambos casos la declaración de una vacante es el acto administrativo interno necesario para generar la posibilidad de un procedimiento de selección.

Para el inicio del procedimiento de selección es necesario constatar y acreditar la disponibilidad del puesto, a través de un conjunto de pasos para declarar oficialmente que un

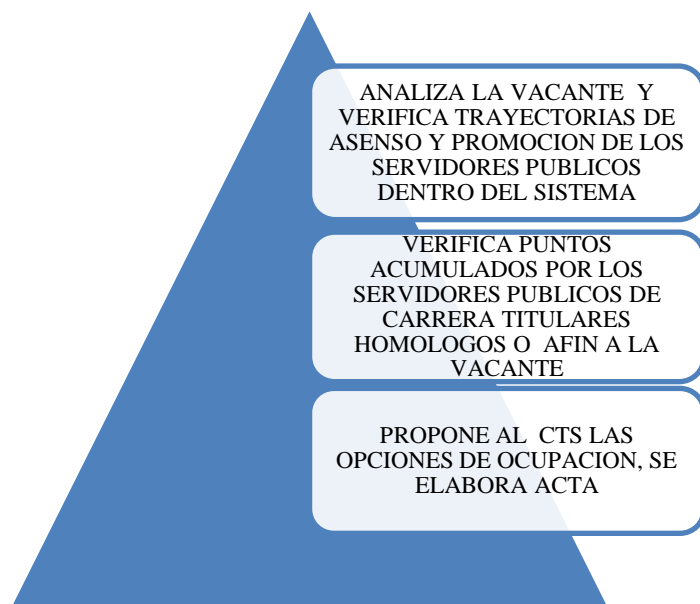
¹⁷⁴ Artículo 29 de la LSPC

puesto “*está vacante*”; el primer paso surge cuando - en cualquiera de las unidades administrativas de las dependencias incorporadas al SSPC - se conoce que un servidor público se retira del puesto en forma temporal o permanente, por cualquiera de las formas legales o no, para hacerlo, deberá comunicarlo por correo electrónico a través del portal RH net a la dirección general de recursos humanos DGRH, de su dependencia.



Fuente: cuadro de elaboración propia.

La DGRH hace un análisis de las posibilidades legales, acorde a las características del puesto vacante, revisa los planes de carrera existentes y los puntos de cada servidor público de carrera - afín al perfil del puesto que ha quedado vacante - con el apoyo de la información de RH net. Con el resultado del análisis se elabora una propuesta en la que define y argumenta la manera en que considera puede cubrirse la vacante, con tales argumentos levanta acta de propuesta y se la remite al CTP.



Fuente: cuadro de elaboración propia.

La DGRH remite una propuesta al CTP, éste se activa y cuenta con los 45 días naturales - siguientes a que se genere la vacante – definir la forma de proceder para cubrir el puesto vacante, de acuerdo a las siguientes alternativas:

POR OCUPACIÓN TEMPORAL	• CON UN SERVIDOR PÚBLICO DE CARRERA
CON MOVIMIENTO O TRAYECTORIA LATERAL	• CON UN SERVIDOR PÚBLICO DE CARRERA
POR CONCURSO	• A TRAVÉS DE CONVOCATORIA

Fuente: cuadro de elaboración propia.

Se parte de la idea de que la vacante de la ocupación temporal es un hecho extraordinario y de urgencia. La de movimiento o trayectoria lateral forma parte del desarrollo profesional de la carrera y la de concurso se centra en el procedimiento de selección, en sentido estricto. Estos conceptos son indispensables para comprender la naturaleza de cada vacante. Estas tres variantes – y con base en la conceptualización que se realizó anteriormente – serán analizadas a profundidad en los siguientes apartados.

1.2.1. Ocupación temporal de una vacante

La ocupación temporal procede, legalmente, cuando se dan las *circunstancias administrativas* internas o bien por *condiciones extraordinarias* o de emergencia, en ambos casos la ocupación temporal se efectúa sin el procedimiento de selección.

Las dependencias, administrativamente, pueden ocupar *temporalmente una vacante* con un servidor público de carrera de un nivel jerárquico inferior al puesto vacante, siempre que cubran el perfil requerido, con la determinación previa y expresa del Comité Técnico de Selección, en los siguientes casos:

- Por Licencia sin goce de sueldo¹⁷⁵: siempre que el servidor público de carrera titular, disfrute de una licencia sin goce de sueldo.
- Por Licencia Médica.
- Por Suspensión, derivada de un procedimiento por el incumplimiento reiterado de las obligaciones, el oficial mayor de acuerdo con la gravedad del incumplimiento podrá suspender temporalmente al servidor público de carrera.¹⁷⁶

El Manual del Servicio Profesional de Carrera estipula, en el apartado 288, que en el tipo de ocupación temporal el Comité Técnico de Profesionalización deberá considerar que el servidor público propuesto - para la ocupación temporal de otro puesto - sea de la misma rama de cargo, que contribuya al desarrollo profesional, además que deberá dejar determinado el periodo y causa de la ocupación.

El caso de ocupación temporal derivada de una *circunstancia excepcional* o de riesgo. Se encuentra previsto, jurídicamente, en el artículo 34 de la LSPC, en el que se habilita a los

¹⁷⁵ De conformidad con el artículo 61 de la LSPC todo servidor público de carrera, que cuente por lo menos con dos años de antigüedad en el sistema, previa autorización del Comité puede dejar de desempeñar las funciones del puesto, de manera temporal, siempre que cuente con el visto bueno del superior jerárquico, dirija su solicitud por escrito en forma motivada y fundada al Comité. Dicha licencia sin goce de sueldo no podrá ser mayor a seis meses pero podrá prorrogarse por igual término en una sola ocasión.

¹⁷⁶ Procedimiento previsto por los artículos 78, 79, 80 y 81 del Reglamento de la LSPC.

titulares de las dependencias o al Oficial Mayor, bajo su responsabilidad, autorizar el “nombramiento temporal” para ocupar una vacante del SSPC “*sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección;*”¹⁷⁷ las hipótesis llamadas de excepción proceden cuando peligre o se altere:

- El orden social.
- Los servicios públicos.
- La salubridad.
- La seguridad.
- El ambiente.

Observamos que las excepciones se originan como resultado de desastres producidos por fenómenos naturales, en caso fortuito o de fuerza mayor o cuando existen circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales.

Están facultados para autorizar la ocupación temporal: los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor bajo su estricta responsabilidad y, a partir de la reforma al Reglamento de la LSPC del año 2007, la ocupación temporal no requerirá de la autorización previa de la Unidad, solo los responsables de este tipo de nombramiento deberán notificar a la Unidad, ésta recibe el informe y toma nota para el registro respectivo. La eliminación de la autorización previa facilita la ocupación temporal.

El fundamento de esta hipótesis se encuentra en el nuevo Reglamento de la LSPC, en la fracción II del artículo 52 así como en el artículo 92, que establece como plazo máximo - de la ocupación temporal - “*hasta por 10 meses,*” pero en los primeros 45 días, a partir de la fecha

¹⁷⁷ Para mejor comprensión el texto completo del artículo 34 de la LSPC es el siguiente: “*En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homologo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley., este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema*”.

de autorización del nombramiento temporal, deberá convocarse a concurso, salvo que el CTP determine, bajo su responsabilidad, suspender¹⁷⁸ ese plazo. La suspensión se da en los casos de que el mismo este sujeto a un proceso de reestructuración, en cualquier caso no podrá excederse del plazo de 10 meses ya anotado. El nombramiento temporal quedara sin efecto una vez que se declare ganador del concurso.

Ya que la vacante se cubre con un servidor público de carrera que deberá hacer notar que éste, a su vez, deja otro espacio que resulta ser vacante, esta situación ha sido denominada por el Acuerdo como “*una designación múltiple y escalonada*” lo que trae como consecuencia un conjunto de movimientos en los que se aplicaran las mismas disposiciones, de tiempo y forma.

Esta opción de ocupar una vacante del sistema sin sujeción al concurso es, a todas luces, un riesgo para el propio sistema, máxime cuando la “*cultura*” de la designación discrecional aun priva en el ambiente de la administración pública federal, pero además por las graves circunstancias de inseguridad e impunidad que priva en la realidad mexicana. Lo anterior conlleva a un estado de “*peligro o alteración del orden social y la seguridad*”. La Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, que como se dejó dicho, es la instancia de coordinación del sistema que tiene la facultad de emitir un oficio circular¹⁷⁹ para reiterar la normatividad legal y reglamentaria para el ejercicio de esta posibilidad e insiste en la necesidad de registrar y actualizar, en cada página electrónica de las dependencias, el número de nombramientos temporales.

1.2.2. Ocupación de una vacante por movimiento o trayectoria lateral

¹⁷⁸ Así lo establece el numeral 286 del Acuerdo de fecha 29 de agosto del 2011.

¹⁷⁹ Dentro de las múltiples disposiciones administrativas encontramos un oficio, el No. SSFP/408/022/07 de fecha 20 de septiembre del 2007 que emite la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, para dar a conocer a todos los oficiales mayores de las dependencias en las que opera el servicio profesional de carrera los mecanismos para la ocupación temporal de puestos vacantes y agrega plazas de nueva creación sujetas al sistema del servicio profesional de carrera.

Una de las responsabilidades de todo Comité Técnico de Profesionalización es determinar la forma en que debe cubrirse una vacante. Cuenta con el plazo máximo de 45 días para decidir si se cubre, con un movimiento o trayectoria de carrera de algún servidor público, o bien se sujetará a concurso la plaza vacante. Esta decisión tiene como punto de partida la identificación de los puntos de los servidores públicos de carrera, para ser sujetos a movimiento o trayectoria lateral.

Este procedimiento forma parte del desarrollo profesional de la carrera de un servidor público, mismo que abordaremos en el siguiente tema. Solo resta señalar que es una forma de cubrir vacantes que no implica el procedimiento de selección.

1.2.3. Ocupación de vacante por medio de un procedimiento de selección

El procedimiento de selección mediante un concurso es la opción idónea para el sistema de servicio civil que se sostiene en los principios de capacidad y mérito. Las diversas formas de gestión del empleo y las modalidades que presenta el SSPC - que estudiamos - son un abanico de posibilidades donde lo ideal sería que la regla fuera el concurso y el resto de opciones se tomaran por excepción, sin embargo en la evolución del SSPC el concurso tiene un lugar limitado que poco a poco se va consolidando.

Los pasos de esta fase del procedimiento son:



Fuente: esquema de elaboración propia.

Una vez que se tiene determinada la vacante, jurídicamente, el área de recursos humanos - de cada dependencia - convocará al Comité Técnico de Profesionalización y este resolverá la manera en que deba ocuparse la vacante; esta decisión se asienta en un acta, si fuere el caso de que deba cubrirse por concurso, notifica, en dicha acta, a la DGRH quien convoca al Comité Técnico de Selección y una vez que se tome la decisión de emitir una convocatoria habrá iniciado formalmente el procedimiento de selección.

1.3. El reclutamiento

El reclutamiento es la práctica para interesar a personas aptas en prestar el servicio en las instituciones públicas, para promover la participación en los concursos de selección. Es común que, con el objetivo de incorporar a las personas correctas, las administraciones públicas realicen ferias de empleo, formen bolsas de trabajo, inserciones en los medios masivos de comunicación así como el registro de aspirantes al sistema.

El reclutamiento específico, dentro del SSPC, es una estrategia para atraer a un mayor número de “*los mejores*” aspirantes. Según los artículos 22¹⁸⁰ de la LSPC y 31 del Reglamento de la LSPC, puede ser una acción previa a la convocatoria o bien la misma estrategia de difusión de misma convocatoria, en ambos casos se da el reclutamiento. Así lo indica el texto del artículo 23 de la LSPC “*el reclutamiento se llevara a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar plazas de primer nivel*”.

El mecanismo electrónico más identificado con el SSPC es el portal *trabajaen.gob.mx* el que sin costo cualquier persona puede incorporar sus datos personales, curriculares y profesionales, con el que se definirá su perfil profesional. Una vez aceptadas las condiciones de uso, el sistema electrónico del portal le asignará un número de folio.

¹⁸⁰ El artículo 22 de la LSPC dice textualmente que el reclutamiento es un proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios.

1.4. La inducción

Aparentemente hay una similitud entre reclutamiento e inducción, en tanto que tienen el mismo objetivo, de atraer a los mejores para ocupar un puesto vacante. Sin embargo, la diferencia está en el orden en que pueden desarrollarse; la inducción es previa al reclutamiento, incluso al inicio de un procedimiento selectivo.

El fundamento legal de esta acción, dentro del SSPC, se encuentra en el tercer párrafo del artículo 23 de la LSPC, que señala que *“previo al reclutamiento la Secretaría organizara eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual”*.

Es cierto que esta tarea – la inducción – se le asigna a la Secretaría de la Función Pública y la selección es responsabilidad de los CTP, sin embargo, cada institución, a través de su Dirección de Recursos Humanos o DGRH, organiza actos de difusión e invitación, previos a las convocatorias, con el objeto de lograr una respuesta más amplia. En el sistema del servicio profesional, a diferencia de otras formas de gestión de recursos humanos, existe la posibilidad de que se den las *“reuniones de inducción”*, actividad anticipada al reclutamiento.

En las reuniones de inducción, al interior de una dependencias, se toman varias decisiones, ¿a quién invitar? ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Cuál será el orden del día o temario de la reunión? ¿Quién la dirige? Es un conjunto de decisiones aparentemente sin importancia. De acuerdo al numeral 203 del Acuerdo del 29 de agosto del 2011, los eventos de inducción tienen como propósito promover el acercamiento de aspirantes al concurso anual y consiste en comunicar y explicar:

- El procedimiento a seguir antes y durante el desarrollo del concurso.
- Los requisitos de ingreso al sistema.
- Sobre la administración pública federal y el servicio profesional de carrera en general.

- El desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera.
- Los derechos y obligaciones de los servidores públicos.

Aunque el numeral 203 del Acuerdo, acota la acción de inducir a la celebración del concurso anual de puestos de primer nivel, aun así la inducción es un mecanismo “*de doble filo*”. Si bien puede ayudar a localizar y motivar la participación de un mayor número de aspirantes con aptitudes idóneas, también puede servir para advertir, informar e incluso entrenar a personas específicas, lo que hace posible que las personas que participaron en la inducción cuenten con información anticipada que es una ventaja sobre el resto de los posibles aspirantes, lo cual va detrimento del principio de igualdad de oportunidades. Si no hay una regulación en tiempo y forma de este acto, previo al reclutamiento, se puede afectar la credibilidad de un sistema que lucha por consolidarse. Por ejemplo, en los primeros años de operación del SSPC se detectó que, a las reuniones de inducción, fueron invitadas personas afines al partido en el poder o vinculadas a los titulares de las dependencias, evidenciando posibles formas de distorsión del sistema.

Respecto a la determinación oficial de las vacantes; el tiempo y la forma de hacerse pública una vacante es otro factor de riesgo para el principio de igualdad de oportunidades. Una vez que se conoce que una persona, independientemente del motivo, se separara de su puesto, fluye la información, ya sea entre los propios servidores públicos, los titulares o aquellos facultados para nombrar. Dentro del sistema que estudiamos la decisión legal para definir un puesto como vacante corresponde el Comité Técnico de Profesionalización, sin embargo, existe un lapso entre que la Unidad de Recursos Humanos de la dependencia notifique de la existencia de la vacante y la determinación de la misma, tiempo en que puede difundirse e informar anticipadamente a un conjunto de personas determinadas en demerito del universo de posibles aspirantes que tienen derecho a la igualdad de oportunidad, y la información anticipada es de alguna forma la ventaja que solo algunos pueden adquirir.

1.5. Transparencia y tecnología en el procedimiento de selección

En el Capítulo anterior se abordaron los principios que regulan el SSPC¹⁸¹ en México, con los cuales se guiarán cada uno de los procedimientos internos del sistema, por tanto la selección no queda fuera de este marco de valores.

Otra característica fundamental es la transparencia que, aunque no es una finalidad sino un medio de cómo desarrollar todo tipo de procedimiento administrativo, permite que la administración pública se fortaleciera con el llamado *gobierno E* o gobierno electrónico. Esta medida se refiere a introducción de nuevas aplicaciones tecnológicas para la agilidad, eficiencia y transparencia de los procedimientos legales así como de la información. Esta nueva metodología trae consigo acciones y responsabilidades que trascienden e impactan en el procedimiento de selección.

Respecto a la transparencia en el procedimiento de selección se crearon un conjunto de normas que avalaran esta práctica. El Acuerdo publicado en el DOF, el 12 de julio de 2010, emite las disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos; en el numeral 6 del capítulo III del Título primero ordena “*las instituciones deberán propiciar la sistematización, ejecución, control y supervisión de los procedimientos que se establecen en las presentes disposiciones, y el Manual, mediante la adopción de soluciones de tecnologías de la información y comunicaciones*”.

Como quedo asentado en el capítulo primero de esta investigación, el acuerdo referido en el párrafo anterior fue reformado y complementado con el Manual del Servicio Profesional de Carrera, mediante el Acuerdo del 29 de agosto del 2011,¹⁸² incorporando - al marco jurídico del sistema - un conjunto de acciones a los diversos procedimientos. En el caso de la transparencia se establece, en el numeral 122, las obligaciones de las dependencias para difundir, en su página electrónica en internet, la información que marca la ley. A continuación anotamos una síntesis, en razón de la incidencia con el procedimiento selectivo, de la información que, toda dependencia, deberá difundir en su página:

¹⁸¹ La legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

¹⁸² ACUERDO por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización, y Administración de los Recursos Humanos, publicado el 12 de julio de 2010 y se expide el Manual del Servicio Profesional de Carrera. DOF. lunes 29 de agosto de 2011, segunda sección página 1.

- Los puestos del Sistema, identificándolos por rango y señalando si son de carrera o de libre designación.
- Los puestos que se encuentren vacantes, y en su caso, entre éstos los que sean susceptibles de ocupar por movimiento o trayectoria lateral.
- Los puestos ocupados, en términos de lo previsto por el artículo 34, es decir los llamados de emergencia.
- Los puestos sujetos a concurso y sus respectivas convocatorias, reglas de valoración, generales y específicas, así como el respectivo sistema de puntuación general, e incluso los temarios y bibliografía.
- El nombre de los servidores públicos designados en los puestos de libre designación, los gabinetes de apoyo y los puestos sujetos a intercambio.
- Los estudios sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia.
- El programa operativo anual, las políticas y programas específicos.

Otra ventaja que acompañó a la reforma del Reglamento de la LSPC, del 6 de septiembre del 2007, fue el impulso de sistemas electrónicos en los procedimientos administrativos, a través del llamado Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública. Según el cual, toda la gestión del empleo público, por tanto también para el sistema del servicio profesional de carrera debía promoverse la tramitación electrónica aquellos procedimientos que así lo permitieran, disposición que impactó en la forma de varias de las acciones en el procedimiento de selección.

Desde el origen del sistema y durante el sexenio del presidente Fox, el RUSP o registro único de servidores públicos, fue la plataforma que funcionó para vaciar perfiles de puesto, movimientos y trayectorias, pero en el año 2009 - como parte de la política de descentralización que trajo el nuevo reglamento - comenzaron a funcionar otras plataformas;

el objetivo era que cada dependencia asumiera el control de cubrir las vacantes y desahogar los procedimientos de selección, y acciones colaterales a éstos.

El RUSP se transformó en RH net que opera por “*usuarios autorizados*”, que son funcionarios públicos del área de recursos humanos de cada dependencia, en la que el propio Oficial Mayor¹⁸³ deberá acreditar y registrar a los servidores públicos encargados de los subsistemas así como a los que tramiten la información específica, a través de RH net, los que serán identificados con una clave de acceso, se les asigna una responsabilidad que incide en la actualización de datos y registros en las diferentes plataformas, convirtiéndolas en información de acceso restringido. Esta práctica es correcta, siempre que trate de modificar o actualizar datos pero es un límite al derecho de información y transparencia de los ciudadanos porque no es posible acceder simplemente para conocer y visualizar la información que guarda, en cualquier caso las nuevas herramientas tecnológicas, son:

Sistemas electrónicos de apoyo a los procedimientos de selección		
SIGLAS	DENOMINACIÓN	FUNCIONES
SIVAL	Sistema de validación de valuaciones de puestos y nivel tabular.	Es una herramienta automatizada para la captura, validación y emisión de respuestas en línea para la modificación de puestos en los niveles del tabulador, en la que se puede: <ul style="list-style-type: none"> • Consultar el tabulador. • Generar reportes. • Solicitar la valuación de puestos y ubicarlos dentro del tabulador. • Dictamen electrónico de una validación aceptada y el de rechazada. • Validación de puesto con justificación requerida (fundamento).
RH net		A través de esta plataforma cada dependencia o instancia incorporada al SSPC administra y controla la información y datos de

¹⁸³ Así lo dispone el Numeral 169 del ACUERDO de 29/agosto/2011, citado anteriormente.

		<p>los procesos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reclutamiento. • Selección. • Es vía de comunicación entre los aspirantes, candidatos o finalistas con la dependencia. • Integra la reserva de aspirantes por dependencia.
<i>trabajaen.gob.mx</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Es un sistema para la recepción y procesamiento de solicitudes de ingreso a los concursos, administración y control de la información relacionada con el subsistema de Ingreso del SSPC. • Registro de interesados. • Otorgamiento de clave de acceso o usuario a cualquier persona, a su expediente. • Ingreso de perfil profesional. • Información de concursos, que supone una acción automática para cotejar perfil de puesto vacante con el perfil curricular registrado. • Consulta para revisar convocatorias. • Para inscripción a concursos. • Mensajes o sistema de alarma a solicitantes.

Fuente: cuadro de elaboración propia.

Es importante relacionar el tema de la inducción, tocado en párrafos anteriores, para reiterar la inquietud sobre cómo se da la fluidez de la información sobre las vacantes y convocatorias. La forma de operación de la herramienta de *trabajaen.gob.mx*, que en teoría es un planteamiento ágil y moderno, se ha podido constatar que, a pesar de la experiencia del registro personal, se da la ineficiencia y límites de esta opción. Lo anterior es con base en el procedimiento, ya que una vez registrado el currículum no opera, porque con el “cotejo automático de currículum y vacantes” no es suficiente, es necesario hacer “consulta”, en la

que se llena un formato de campos acotados y limitados por las opciones que se abren en cada uno de ellos, un ejemplo basta, una vez que se ubica a la dependencia de interés la siguiente interrogante o campo a llenar es el “*campo de experiencia*”¹⁸⁴ y aparece un listado que no siempre contiene la experiencia que se quiere argumentar; el ejemplo la dependencia fue tomado de la Secretaría de la Función Pública, donde el campo de experiencia abre ámbitos que van desde la antropología, química, ciencias de la tierra hasta psicología, pero no contiene, recursos humanos, ni siquiera la palabra administración. Por tanto solo es posible encasillarse en lo “*más cercano*” que, en este ejemplo, fue ciencias jurídicas y derecho, de tal forma que resulta imposible inscribirse con la experiencia específica, para el caso, administración de recursos humanos. Respecto al registro de currículo hay espacios para identificar la experiencia específica que, por los límites de los listados automáticos, resulta, en la mayoría de los casos, imprecisa. En síntesis la “*captura*” de vacantes o convocatorias puede hacerse al ingresar a la página de cada dependencia y verificar si hay alguna convocatoria de interés.

1.6. Características de las instancias de selección

¿Quién selecciona? Los Comités, cuya integración y funciones se ha desarrollado en el apartado relativo a la estructura del sistema, recordemos que en cada institución integrada al sistema, compete a los CTP, CTS y las UGRH, desarrollar el procedimiento de selección;

FUNDAMENTO LEGAL DE LAS FUNCIONES DE LOS COMITÉS	
FUNCIONES COMUNES DE LOS COMITES ART. 75 de la LSPC	<ul style="list-style-type: none">• Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implementa el sistema de conformidad a las necesidades y características de la institución.• Aprobar en coordinación con la SFP, los

¹⁸⁴ Toda persona podrá inscribirse en la página www.trabajaen.gob.mx. Los apartados que contiene son bienvenida, encabezado, mis consultas, mis solicitudes, mis concursos, mis exámenes y evaluaciones mis mensajes y mi cuenta. En el apartado de consultas que es el que permite identificar vacantes, además del campo de experiencia contiene área de experiencia, área de estudio, carrera genérica, dependencia de interés, compensación deseada y entidad federativa.

	<p>llamados cargos de libre designación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y emitir las convocatorias a concurso. • Proponer a la SFP programas de ingreso, desarrollo y capacitación. • Realizar estudios y estrategias de prospectiva. • Elaborar programas de capacitación, producto de los resultados en las evaluaciones del desempeño. • Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección. • Determinar a las personas que resulten vencedoras. • Elaborar proyecto de otorgamiento de reconocimientos. • Determinar la procedencia de separación de un servidor público.
<p>DEL COMITÉ TÉCNICO DE PROFESIONALIZACIÓN</p> <p>ART. 15 del REGLAMENTO.</p> <p>ACUERDO 12/agosto/2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer disposiciones que regulen su funcionamiento. • Definir calendario de reuniones. • Determinar en el plazo de 45 días naturales a aquel en que se encuentre la vacante un puesto del sistema el momento en que deberá iniciarse el procedimiento para cubrirlo. • Invitar a sus sesiones al titular de la dependencia así como especialistas o asesores. <p>EN MATERIA DE PLANEACION. Núm. 136 y 138</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con diagnósticos. • Realizar estudios. • Valorar la pertinencia de crear, modificar o suprimir puestos del sistema. • Identificar los conocimientos, habilidades y aptitudes de los recursos humanos. • Establecer el programa operativo anual. • Propiciar el intercambio de información. • Que las funciones de los puestos tengan afinidad con las atribuciones de la dependencia. • Integrar expedientes para acreditar el ingreso y desarrollo de la carrera del servidor público. • Corroborar documentación de los servidores públicos. • Definir acciones para prevenir conflictos y

	<p>promover la conciliación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificar que en los procedimientos se privilegie la garantía de audiencia del servidor público de carrera. <p>EN MATERIA DE INGRESO. Núm. 170</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definirá en qué casos el CTS sesionara por medios remotos y la forma en que se documentaran acuerdos. • Las circunstancias en que el CTS puede contar con asesoría y apoyo de especialistas para el reclutamiento y la selección. • Los medios para identificar las vacantes en la dependencia. • El mínimo de integrantes en la reserva de aspirantes para que se emita la convocatoria respectiva. • Medios para emitir y difundir los criterios de evaluación, las reglas de valoración y el sistema de puntuación en general. • Definir las políticas, programas y estrategias en materia de ingreso.
<p>DEL COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN</p> <p>ART. 18 DEL REGLAMENTO</p> <p>ACUERDO 29/AGOSTO/2011</p>	<p>EMITIR CONVOCATORIA ENTREVISTAS DETERMINACION DE RESULTADO</p> <p>Instruir la integración del expediente del concurso y resolver dentro del plazo de noventa días naturales posteriores a la publicación de la convocatoria.</p> <p>PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN Núm. 172,173, 195 ,196 y 234</p> <ul style="list-style-type: none"> • Todo acuerdo o resolución del CTS deberá constar en acta, suscrita por los integrantes. • El secretario técnico del CTS deberá verificar previo a la emisión de la convocatoria que los requisitos para ocupación del puesto sean congruentes con el perfil. • Solicitar información a la dependencia que se indica en la solicitud, para acreditar experiencia. • Determinar la modalidad de la convocatoria a la que sujetara el concurso.

	<ul style="list-style-type: none">• Documentar cualquier situación durante el desarrollo del concurso.• Resolver el proceso de selección mediante la emisión de una determinación.
--	---

Fuente: cuadro de elaboración propia.

Idealmente toda instancia u órgano de selección debe guardar ciertas condiciones que permitan lograr los principios básicos de igualdad de oportunidades, eficiencia, objetividad e imparcialidad. Esto se entiende como la capacidad técnica y facultades de decisión dentro del concurso de selección del SSPC mexicano. En este sistema intervienen a nivel central de la administración pública, la SFP directamente o a través de la Unidad, en cada dependencia o institución integrada al sistema corresponde gestionar los procedimientos del SSPC a la DGRH, o dirección de recursos humanos de la dependencia donde se genera la vacante y los CTP y CTS, si bien no tienen solo la tarea de operar el sistema, lo óptimo es que las personas que se encuentren en estas áreas y tienen funciones vinculadas con el servicio profesional de carrera cuenten con las siguientes características:

- Conocimiento amplio del sistema.
- Manejo de las herramientas tecnológicas, RH net y *trabajaen.gob.mx*.
- Facultad de decisión para dictaminar o emitir resoluciones.
- Una vez emitida la convocatoria revisar que no tengan parentesco o afinidad con los registrados.
- Que su puesto no sea de carácter político, elección popular o representante sindical.

¿A quién puede seleccionarse? ¿De dónde se seleccionan a los servidores públicos? La persona que tiene el deseo de ingresar a la administración pública se le denomina aspirante. Atendiendo a la convocatoria este aspirante podrá ser un servidor público de carrera o un

ciudadano, es decir, puede aplicarse el procedimiento de selección tanto para promoción como para para el primer ingreso al sistema. En cualquier caso la LSPC marca los requisitos generales¹⁸⁵ que son:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o bien extranjero con la condición migratoria necesaria para laborar.
- II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso.
- III. Tener aptitud para el desempeño de las funciones como servidor público.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar inhabilitado para el servicio público o encontrarse en algún otro caso de impedimento legal.

En síntesis todo ciudadano que reúna los requisitos legales, generales y específicos adquiere el derecho a participar en un sistema de selección, para emplearse en la administración pública. A este derecho se le califica de tipo reaccional, es decir, es indispensable que el sujeto potencial manifieste su voluntad y realice un conjunto de acciones para colocarse en la situación jurídica que exige el subsistema de ingreso y el procedimiento de selección; pasar de simple ciudadano a aspirante y luego a un ciudadano registrado a través del portal *trabajaen.gob.mx* Para ello se requerirá la habilidad necesaria para monitorear permanentemente dicho portal para colocarse en la lista de aspirantes o participar directamente en un concurso. En suma para efecto de lo anterior deberán realizarse las siguientes acciones, el registro y la espera de la convocatoria.

Para el acceso es necesario estar registrado en esta herramienta tecnológica. Se solicitan datos personales como el nombre, domicilio, teléfono, Registro Federal de Contribuyentes o RFC, clave única de registro de población CURP y el registro federal electoral; se asigna una contraseña y se puede acceder al sistema, en el que se abren nuevas opciones de registro bajo el rubro de currículum, datos generales, académicos y experiencia. En general el sistema es muy lento y suele tener campos con alternativas limitadas que pueden distorsionar la

¹⁸⁵ Contenidas en el artículo 21 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. DOF 10 abril 2003.

información.¹⁸⁶ Una vez que se logra el registro es posible acceder al portal para verificar concursos. Los campos que presenta la ventana son: registro a nuevos usuarios, acceso a usuarios registrados y, al ingresar en éste, las alternativas de información son “*mis consultas, mis solicitudes, mis concursos, mis exámenes y evaluaciones, mis reservas, cancelación de concursos, y mensajes.*” Aparenta simplicidad pero se requiere de un curso de navegación para la comprensión de los campos que, reiteramos, son acotados y de lento acceso. Pasado este primer reto, el ciudadano común registrado podrá formar parte de la lista, si no hay interesados que cumplan el perfil del puesto de la vacante la convocatoria se “*abre*”; con base en lo anterior observamos que el universo de personas con derecho y capacidad de ejercicio para formar parte de la selección para el ingreso al SSPC, se reduce.

Concluido el periodo de registro, la DGRH, de la dependencia, publicará en el portal *trabajaen.gob.mx* el total de candidatos registrados en cada concurso, identificándolos con el folio de participación correspondiente.

2. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

2.1. Tipos de procedimientos de selección

De acuerdo al *nivel del catálogo* de puestos del SSPC será:

- a. *De ingreso*, primer nivel del grupo de puestos sujetos al SSPC.
- b. *De promoción*, la obtención de un puesto en los siguientes niveles.

De acuerdo a la *situación jurídica* del aspirante:

- a. *Interna*, cuando ya se es servidor público, sea de base, confianza, directivo, por contrato o cualquier otra condición fuera del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.
- b. *Externa*, como cualquier ciudadano que cumple los requisitos generales para aspirar al cargo y de conformidad a la convocatoria a la que se sujetará.

¹⁸⁶ Se hizo el experimento del registro personal y fue lento e incompleto, usualmente se bloquea el portal sin completar el registro, por lo que hay que volver a iniciar. En por lo menos 10 intentos se corroboró que no hay acceso a la información relativa a vacantes o concursos, marca error por falla técnica.

De conformidad al *tipo de servidor* público de Carrera:

- a. *Titular*¹⁸⁷.
- b. *Eventual*¹⁸⁸.

2.2. La convocatoria

La convocatoria es el documento jurídico que establece las bases del procedimiento de selección. Puede generar derechos y obligaciones, sus efectos jurídicos comienzan en el momento de la publicación y terminan hasta que se ejecute la determinación del procedimiento selectivo. El momento de la publicación de la convocatoria fija el inicio del procedimiento selectivo, la publicación es, al mismo tiempo, el acto particular para hacer público el procedimiento selectivo. La publicidad de la convocatoria, dice el autor SANCHEZ MORON, debe ser *suficiente y por medios adecuados*¹⁸⁹ con ello se garantiza la imparcialidad al efectuar un “*aviso*” claro y accesible para los ciudadanos registrados en *trabajaen.gob.mx*, que se encuentran en la lista de reserva, que conforme a la normatividad son los sujetos potenciales para participar en el procedimiento selectivo.

2.2.1. Concepto de convocatoria

La convocatoria es el llamado público para los aspirantes registrados, se le ha definido también como una invitación¹⁹⁰ que hace la Administración a través del CTS, para quien de

¹⁸⁷ Como se analizó en el capítulo anterior los TITULARES son aquellos que ingresan al Sistema mediante concurso público y abierto, que hubieren pasado el primer año de desempeño y cuenten con el nombramiento de titular.

¹⁸⁸ Es servidor público de carrera de carácter EVENTUAL aquel que ingreso al primer nivel y se encuentra en el primer año de desempeño, además de aquellos que ingresaron como caso de excepción, también llamado de emergencia o bien la tercer hipótesis aquellos que ocupan temporalmente un puesto del Sistema derivado de un convenio con otra institución

¹⁸⁹ SANCHEZ MORON Obra citada, Madrid 2008, p. 115

¹⁹⁰ FERREIRA FERNANDEZ A. X. “La convocatoria puede ser definida como la invitación o acto de llamamiento que hace la Administración a los funcionarios, en quienes concurren determinadas condiciones, para incorporarse a un puesto de trabajo concreto y en el que, a la vez, se fijan las normas o conjunto de bases por las que se regirán los distintos actos del procedimiento de selección y las cuestiones que puedan plantearse en el desarrollo del procedimiento electivo o selectivo del funcionario concreto”. En *La provisión de puestos de trabajo en la Administración general del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2002.p. 129

acuerdo a sus capacidades, quiera ingresar a un puesto público; es un documento oficial emitido por el Comité Técnico de Selección que puntualiza el perfil del puesto y la plaza vacante para iniciar y definir un procedimiento selectivo. Es el instrumento regulador más específico ya que pormenoriza y reitera la normatividad que regula la selección, antes realizar cada uno de los actos que conforman ese procedimiento.

La convocatoria del SSPC tiene dos partes: la primera de *datos generales* y la segunda de las *bases del procedimiento*. La propia LSPC caracteriza a la convocatoria de pública y abierta y la define como “*aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que dese ingresar al sistema mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación...*”¹⁹¹

2.2.2. Características de la convocatoria

A. *Modalidad*. De acuerdo a la modalidad se clasifican en *cerradas* y *abiertas*.

Las *cerradas* son sólo para los servidores públicos y las *abiertas* a todo interesado dentro o fuera de la administración. Las últimas tienen dos variantes: 1) los interesados registrados que forman parte de la reserva de aspirantes y 2) los interesados sin registro, en este último caso se exigirá el registro hasta antes de llegar al paso de la entrevista. El artículo 32 del Reglamento de la LSPC identifica las siguientes modalidades:

- Convocatorias dirigidas a los *servidores públicos* en general.
- Las dirigidas a *todo interesado* que pretenda ingresar al sistema.
- Las dirigidas a todo interesado que integre la *reserva de aspirantes* de la rama, cargo o puesto, que corresponda a la vacante. En los casos que el CTS tenga conocimiento de que en la reserva de aspirantes de la dependencia existen personas que podrían ocupar el puesto se optara por esta modalidad siempre que:

¹⁹¹ Párrafo primero del artículo 28 de la LSPC

- a) un servidor público que hubiere resultado ganador y se separe del puesto en el inter del primer año,
- b) en los casos que se acredite que el puesto vacante es de alta rotación; c) que como resultado de un concurso, se hubiere generado una vacante del rango inmediato inferior en la misma área o existan otras de igual rama de cargo o puesto, susceptible de ocuparse con los finalistas del concurso; o
- d) que por la naturaleza o características del puesto así lo determine el CTS. Esta modalidad implica ir directamente a la etapa de entrevista, para determinar al candidato seleccionado. Si la modalidad es la dirigida a servidores públicos y se declara desierto el concurso, se emitirá una nueva dirigida a todo interesado.

Se observa que la *reserva de aspirantes*¹⁹² es un mecanismo que pretende ahorrar tiempo y esfuerzo en la selección, que se constituye como selección simplificada. La reserva de aspirantes se conforma con aquellos concursantes por dependencia que no ganaron un concurso pero forman parte de los finalistas, que lograron una buena puntuación en las etapas de exámenes y evaluación de la experiencia y el mérito, ubicados en una rama de cargo o puesto; con los finalistas que no ganaron el concurso, en una futura vacante, el proceso de selección podrá acortarse eliminando las tres primeras etapas, (revisión curricular, exámenes y evaluación de la experiencia y el mérito) en virtud de que los registrados en la reserva de aspirantes ya las desahogaron; por tanto el proceso de selección con reserva de aspirantes se remitirá directamente a las entrevistas de acuerdo al número de candidatos definidos en las reglas generales y específicas de valoración.

B. *Inamovible*, se refiere a que una vez publicados los términos de la convocatoria no podrán modificarse durante el desarrollo del concurso, excepción hecha cuando por

¹⁹² El séptimo párrafo del artículo 36 del Reglamento de la LSPC describe claramente la hipótesis normativa de esta figura de reserva de aspirantes: “Los finalistas que no sean seleccionados integraran la reserva de aspirantes de la dependencia, con el fin de ser considerados para ocupar un puesto vacante del mismo rango, e incluso de nivel adjunto, homologo o afín en perfil y equivalente en grupo y grado, o un puesto del rango inmediato inferior, cuando éste sea homologo cuando este sea homologo o afín en perfil, a aquel por el que se hubieren concursado. Para los fines de la constitución y operación de la reserve no existirá orden de prelación alguno entre los integrantes de la misma. La permanencia en la reserva tendrá una vigencia de un año, contado a partir de la publicación de los resultados del concurso correspondiente. La reserva solo podrá ser considerada para procesos de selección en la propia dependencia”.

cualquier motivo se vea interrumpido en portal RHnet y *trabajaen.gob.mx*, que son los sistemas informáticos de comunicación entre la administración pública y los aspirantes.

C. *Publicidad*, se refiere al carácter de documento público. Las convocatorias se publicaran en el Diario Oficial de la Federación, preferentemente los miércoles¹⁹³, además en el portal de RHnet y *trabajaen.gob.mx*. La Dirección General de Recursos Humanos concentrará las convocatorias aprobadas con el CTS y gestionará una amplia difusión en la página electrónica de la dependencia.

D. *Plazo* a partir de la fecha de publicación de la convocatoria el plazo ordinario para el desahogo del procedimiento de selección será de 90 días naturales para resolverlo.

E. *Fundamento*, aunque la LSPC no lo especifica, por ser un acto de autoridad que produce consecuencias jurídicas, deberá estar motivada y fundada, además de contener nombre y firma de la autoridad que la emite.

2.2.3. Partes y contenido de la convocatoria

Se divide en dos grandes partes: la primera de *datos generales* que contiene el perfil del puesto así como los requisitos específicos¹⁹⁴ y la segunda, *de las bases* del procedimiento. Los datos y requisitos se refieren a las claves del puesto sujeto a concurso, características del perfil que deben cubrir los aspirantes, los requisitos y lineamientos generales, lugar y fecha para el desahogo de exámenes, lugar y fecha de la entrega de documentos, el fallo y la identificación de la autoridad ante la cual se puede interponer inconformidad o recurso de revocación. La LSPC dispone que “*las convocatorias señalaran en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo*

¹⁹³ Así lo prevé el numeral 196 del ACUERDO 29/agosto/2011.

¹⁹⁴ Dispuesto en el numeral 197 del ACUERDO 29/agosto/2011 y ejemplos de Convocatorias no 0068/ 2010,

relacionado con la selección de los candidatos finalistas”¹⁹⁵ para mejor claridad especificamos, gráficamente, el contenido de cada una de estas dos partes de este instrumento regulatorio del proceso selectivo: la convocatoria.

A. De los datos generales.

RELATIVO AL PUESTO

- a. La modalidad de convocatoria, abierta a todo ciudadano, cerrada a servidores públicos, o cerrada a la reserva de aspirantes.**
- b. Número de vacantes.**
- c. La identificación de cada vacante del puesto con código, denominación, adscripción, ciudad, grupo, grado, nivel y remuneración.**
- d. Funciones.**

RELATIVO AL CONCURSO:

- e. Periodo de registro al concurso.**
- f. Lugar y fecha para cada una de las etapas y los supuestos en que podría modificarse la fecha programada.**
- g. La descripción y forma de comprobar los requisitos que marca el artículo 21 de la LSPC y que anotamos como características del sujeto aspirante, en un párrafo anterior.**

RELATIVO A LOS REQUISITOS ESPECIFICOS

- h. Escolaridad: área de estudio, carrera genérica y grado de avance escolar.**
- i. Experiencia: años que solicita la institución, campo de acuerdo a un área científica o técnica, el área de experiencia es relativa al tipo de tarea administrativa.**
- j. Habilidades: lo que se solicita en congruencia con el puesto.**
- k. Exámenes: el título de la materia o apartado sobre el que versaran los exámenes.**
- l. Los requisitos que agregue el CTP, entre los que se encuentra por ejemplo la disponibilidad para viajar u la de horario especial.**

¹⁹⁵ Segundo párrafo del artículo 28 de la LSPC.

RELATIVO A LA EVALUACIÓN

- m. Número de candidatos a entrevistar.**
- n. Las reglas de valoración y el sistema de puntuación general aplicables en el proceso de selección, que corresponde emitirlas al CTP.**
- o. Las reglas específicas de valoración, que corresponde emitirlas al CTS.**
- p. Lugar y fecha de entrega de la documentación.**
- q. Lugar y fecha de la aplicación del examen de conocimientos, los temarios y la bibliografía que mencione la convocatoria se difundirán únicamente a través del portal *www.trabajaen.gob.mx* y el página electrónica de la dependencia a que pertenece la vacante o puesto a concursar.**
- r. Evaluación de habilidades.**
- s. Supuestos y plazo para la solicitud de revisión de exámenes o evaluaciones.**
- t. El número de candidatos a entrevistar, en orden de prelación de acuerdo a las mejores calificaciones obtenidas en las primeras etapas del concurso.**

RELATIVO A LA RESOLUCIÓN

- u. Fecha de fallo.**
- v. Domicilio y horario de las autoridades ante las cuales se podrá presentar inconformidad o recurso de revocación.**
- w. Los medios de comunicación que la dependencia utilizara en caso de dudas o preguntas de los candidatos.**

Fuente: cuadro de elaboración propia.

B. De las bases de participación.

Las bases de la convocatoria son la “*ley de procedimiento selectivo*”¹⁹⁶. En ellas – además del reglamento y demás disposiciones administrativas – se establece y reitera el

¹⁹⁶ MAURI MAJOS, JOAN El autor reconoce que llamar a la convocatoria la ley del procedimiento selectivo es una expresión metafórica pero es para reconocer la fuerza normativa que el documento tiene. *textualmente señala que “el objeto esencial de la convocatoria y sus bases es constituir la “ley del concurso o de la oposición... la doctrina de nuestro Tribunal Supremo ha repetido incansablemente que las bases de las pruebas selectivas constituyen la ley del concurso o de la oposición otorgándoles el “valor y la fuerza vinculante de la ley” en El acceso al empleo público.* En CASTILLO BLANCO, F. (director) QUEZADA LUMBRERAS, JAVIER (coordinador) *Manual de Empleo Público*. Iustel, Madrid 2009, p. 294

principio de legalidad, principio que puede parecer repetitivo pero que genera claridad y certidumbre, a los aspirantes, a las áreas operativas del proceso de selección y a la ciudadanía en general, son la segunda parte de la Convocatoria. En una lista apretada anotamos los rubros que contienen las Bases:

- Principios del SSPC.
- Marco normativo.
- Direcciones electrónicas¹⁹⁷ para información y contacto.
- Cumplimiento de los requisitos del artículo 21 de la LSPC.
- Etapas del procedimiento de selección.
- Puntaje mínimo.
- Fecha de publicación.
- Periodo de registro de aspirantes.
- Periodo de revisión curricular.
- Periodo de exámenes de conocimientos y evaluación de habilidades.
- Periodo de la evaluación de la experiencia y valoración del mérito.
- Fecha de entrevista.
- Periodo de la determinación.
- La forma en que la Institución comunica a los aspirantes en lo individual.
- Lugar, fecha y hora para la aplicación de las evaluaciones respectivas.
- Domicilio de las citas.
- Lugar de la publicación y vigencia de resultados.

¹⁹⁷ A la fecha, septiembre de 2011, la página es http://www.funcionpublica.go.mx/bolsa_de_trabajo/vacantes

- Lugar y plazo para solicitar la revisión de examen.
- Relación pormenorizada de los documentos tipo y forma a presentar.
- Lugar de obtención y denominación específica de los temarios.
- La posibilidad alterna en caso de la declaración de concurso desierto.
- La declaración específica de “finalista” para aquellos participantes que obtengan entrevista y no resulten ganadores, en virtud de que están en posibilidad de ser convocados en ese periodo a nuevos concursos en convocatoria dirigida a *reserva de aspirantes*, en conclusión se define el número de finalistas que formaran la reserva de aspirantes.
- La posibilidad de reactivación del *folio* (número que se le otorga a un aspirante registrado en *trabajaen.gob.mx*) para subsecuentes concursos misma que no procederá cuando se hubiere renunciado al concurso, a la calificación, así mismo, la duplicidad de registros o la baja del sistema.
- Información de los concursos en *www.trabajaen.gob.mx* pero no contiene datos personales de los concursantes por considerarse confidenciales.
- Los gastos de cada participante son su responsabilidad.
- El lugar domicilio y área para presentar recurso de inconformidad o revocación.
- Cuando el ganador del concurso fuese de un servidor público de carrera titular, para poder ser nombrado deberá anexar la documentación que acredite haberse separado así como acreditar haber proporcionado la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo, en general se trata de las actas de entrega recepción.
- La declaratoria de que los casos no previstos serán resueltos por el CTS privilegiando siempre la observancia de los principios rectores del sistema.
- Se agrega los teléfonos y dirección electrónica para la resolución de dudas.
- Fecha de la convocatoria y firma del Secretario Técnico del Comité de Selección.

3. LAS ETAPAS DE LA SELECCIÓN

El artículo 34 del Reglamento de la LSPC define al procedimiento de selección y señala las etapas que comprenderá. A continuación se enlistan.

- Revisión curricular.
- Exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades.
- Evaluación de la experiencia y valoración del mérito.
- Entrevistas.
- Determinación.

Corresponde a las normas secundarias, acuerdos, manuales y demás disposiciones administrativas desglosar cada una de las etapas, que conforme a un análisis y síntesis se describen gráficamente, en los siguientes apartados.

3.1. La revisión curricular

Se trata de la revisar el currículum, es el conjunto de datos generales, escolares y de experiencia profesional que, en principio, se limitan al dicho del aspirante, en un segundo momento, deben estar respaldados por documentos oficiales y actualizados que comprueben lo registrado en la descripción que el aspirante dejó registrada como currículum en la página electrónica trabajaen.gob.mx, en la que toda persona puede registrarse.

ETAPA I. REVISIÓN CURRICULAR		
A QUIEN COMPETE	FUNDAMENTO NORMATIVO	DESARROLLO
EL CTS EMITE	Fr .I Art.34	• ACCION DEL INTERESADO

<p>REGLAS GENERALES</p> <p>LA DGRH VERIFICA DOCUMENTACIÓN Y ELABORA LISTA DE REGISTRADOS</p>	<p>Reglamento LSPC</p> <p>Párrafo192 ACUERDO 29/agosto/2011</p> <p>Párrafos 210,211 y 212 ACUERDO 29/agosto/2011</p>	<p>Todo participante en un concurso deberá estar registrado en trabajaen.gob.mx, por tanto la primera revisión es automática ya que en caso de aceptarse se asigna el folio de participación.</p> <p>Recordemos que para el registro es necesario una descripción de DATOS PERSONALES¹⁹⁸ si el registro es correcto se envía la clave de usuario al correo electrónico, y luego entonces será posible llenar otros campos del currículum.</p> <p>En un segundo acceso se deberán cubrir los campos relativos a los apartados de ESCLARIDAD y EXPERIENCIA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ACCION AUTOMATICA DEL SISTEMA <p>Una vez cubiertos los requisitos del sistema se obtiene un FOLIO o número de registro autorizado, cuando un aspirante aplico a una convocatoria se le asigna el folio seguido de un guion (-) y el numero secuencial del concurso que hubiere participado.</p> <p>ACCIÓN DE LA DGRH. La segunda fase de la revisión curricular es el momento es en la entrega de la documentación para acreditar los requisitos de la convocatoria.</p> <p>PLAZO DE REGISTRO</p> <p>Con la fecha que se ha publicado la convocatoria inicia el cómputo del plazo que en la misma se hubiere previsto para el registro; es un término que no podrá ser menor a 10 días hábiles a partir de la publicación de la convocatoria en el DOF, por lo tanto aún es posible que se inscriban aspirantes.</p> <p>Concluido el plazo corresponde a la DGRH, publicar en el portal trabajaen.gob.mx, la lista de registrados.</p>
--	--	--

Fuente: cuadro de elaboración propia.

¹⁹⁸ Nombre, Registro Federal de Contribuyentes, Clave Única de Registro de Personas, fecha de nacimiento, país, estado y municipio de nacimiento, domicilio exacto, teléfono, correo electrónico y una contraseña.

3.2. Examen de conocimiento y evaluación de habilidades

Es la segunda etapa pero también es el primer contacto personal con los operadores del sistema ya que en la anterior fase, relativa al currículo, se trata de un registro vía electrónica, aunque dentro de un formato y página electrónica que es observada, ciertamente es una relación impersonal.

ETAPA II. EXAMEN DE CONOCIMIENTO Y EVALUACIÓN DE HABILIDADES		
A QUIEN COMPETE	FUNDAMENTO	DESARROLLO
<p>El CTP emite las reglas de valoración, el sistema de puntuación, las medidas de seguridad y confidencialidad de las herramientas y los resultados</p> <p>El CTS determina los exámenes de conocimiento y evaluación de habilidades para cada puesto, así como los criterios de evaluación de las entrevistas</p> <p>La DGRH aplica los exámenes y evaluaciones de habilidades además de evaluar la experiencia y mérito de candidatos</p>	<p>Art. 34 del Reglamento LSPC</p> <p>GUIA PARA LA ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN. SFP¹⁹⁹</p>	<p>Publicar guías de estudio apegadas a los requisitos del perfil propuesto, congruentes con las herramientas de evaluación.</p> <p>El EXAMEN DE CONOCIMIENTOS Es la posibilidad de evaluar el grado en que una persona recuerda, reconoce, aplica, comprende, analiza y sintetiza datos e información de una o varias disciplinas o áreas del conocimiento. Los exámenes podrán ser orales o escritos, aunque para el SSPC se recomienda que sean escritos. Las preguntas abiertas o de opción múltiple. Cuando sean de opción múltiple, se recomienda cuatro opciones, solo una respuesta correcta. Pregunta directa, relación entre columnas, secuencia de pasos, identificar orden jerárquico o cuestionamientos a un caso con varias preguntas.</p>

¹⁹⁹ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. UNIDAD DE POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS. *Guía para la elaboración de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección del Subsistema de Ingreso*. Servicio Profesional de Carrera. www.funcionpublica.gob.mx.

<p>SERVIDOR PÚBLICO ACREDITADO RESPONSABLE DEL MÓDULO GENERADOR DE EXAMENES es el área que cada dependencia tiene, genera y controla una base de datos suficiente para producir de manera aleatoria distintos exámenes de un concurso a otro.</p> <p>TERCERO APLICADOR sea una institución pública o privada que reúna las condiciones para la aplicación de exámenes de conocimientos o habilidades</p> <p>CENTROS DE EVALUACIÓN son las instancias de exámenes (assessment center) realizados para identificar habilidades como idiomas, computo, Programación.</p> <p>La calificación de</p>		<p>El lenguaje de los reactivos conforme a las siguientes reglas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cada reactivo debe estar centrado en un solo tema. • Redactado en lenguaje sencillo y estructura de sujeto verbo y predicado. • Cada reactivo independiente de los demás. • Redactado en sentido afirmativo. • En caso de opción múltiple, las respuestas erróneas que sean dentro de la materia o tema. <p>El CTS, deberá proporcionar a la DGRH para las respuestas las palabras clave que permitan clarificar la respuesta correcta y precisar cuánto vale una respuesta correcta.</p> <p>MÓDULO GENERADOR DE EXAMENES.</p> <p>Cada dependencia acredita ante la SFP un responsable de este módulo.</p> <p>Cuando los reactivos se elaboran por la DGRH debe contarse con un BANCO DE REACTIVOS ante la presencia del OIC y se levanta acta firmada por quienes los elaboraron.</p> <p>Si son evaluaciones en línea la propia DGRH asignara claves de acceso para la captura de reactivos de los exámenes y evaluaciones.</p> <p>En caso de evaluaciones en papel el CTS levantara acta con el nombre de quien elaboro y calificó.</p> <p>El EXAMEN PRACTICO ha sido definido como cualquier tipo de prueba donde la persona evaluada aplica los conocimientos o despliega habilidades en una serie de tareas, problemas o ejercicios.</p> <p>Pueden aplicarse mediante simulaciones presenciales o computarizadas, autograbados o mixtas.</p> <p>OTRAS HERRAMIENTAS que los</p>
---	--	---

comportamientos está ubicada en estándares o indicadores previos de lo que se espera. APLICACIÓN POR ESPECIALISTAS, INDIVIDUAL O PANEL DE EXPERTOS		CTS pueden determinar, son : Pruebas de inteligencia, razonamiento verbal, numérico o especial comprensión de tablas o graficas; evaluaciones psicométricas: estilos conductuales; pruebas de estilo de aprendizaje.
---	--	---

Fuente: cuadro de elaboración propia.

Para el desarrollo de esta fase los CTP recomiendan que, antes de la elaboración de las herramientas de evaluación, deba considerarse:

- La profundidad de conocimientos, definidos en el perfil de la vacante.
- La cantidad de puestos a evaluar.
- La existencia de instituciones públicas o privadas que ya cuenten con herramientas de evaluación específicas.
- La definición de las guías de estudio y preparación,
- Contar con herramientas de evaluación adecuadas al puesto.

Se recomienda que, para la seguridad de las herramientas de evaluación, ningún servidor público conozca los instrumentos para calificar para que pueda darse la alternativa del módulo de exámenes, del banco de reactivos, o bien que una institución, ajena a la dependencia, sea la evaluadora, que sería definido por el CTS pero – en su caso – dejarlo asentado en la convocatoria. Todo servidor público que conozca el contenido de las herramientas será responsable, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.3. Etapa de evaluación de la experiencia y valoración del mérito

Es la etapa de medición. Se encuentra a cargo de la Unidad, en directa coordinación con cada área de recursos humanos de la dependencia (DGRH) que hubiere iniciado un procedimiento de selección, pero corresponde a la unidad central la facultad de realizar directamente la valoración de la experiencia y otorgar un puntaje a los posibles méritos de los concursantes. Es importante reiterar que el procedimiento sigue una secuencia progresiva, llegaran a esta etapa sólo los que hubieren aprobado las anteriores.

Es una fase de calificación que no requiere de contacto personal sino un trabajo de escritorio que depende de escalas de valores y puntuaciones, que serán aplicadas a los documentos que contenga cada expediente, con los que se acredite, capacitaciones, resultados de las evaluaciones y demás méritos que se pudieran haber reunido.

ETAPA III		
EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA Y VALORACIÓN DEL MÉRITO		
A QUIEN COMPETE	FUNDAMENTO	DESARROLLO
DGRH. Operar la evaluación. UNIDAD establecer escala de valores Y CTP podrá complementar la escala de valores, que no rebasaran el 25% del total en cada una de las subetapas.	Numeral 220, 221,222 y 223 del ACUERDO	En dos Subetapas: 1ro. EXPERIENCIA 2do. MÉRITO DGRH. Para revisar experiencia puede verificar información con las instituciones donde hubiese desarrollado su currículo. Para la evaluación de la experiencia se califica conforme a la escala que elabora la UNIDAD ²⁰⁰ los siguientes elementos: <ul style="list-style-type: none">• Orden en los puestos desempeñados.• Tiempo de permanencia en los mismos.• Experiencia en el sector público.• Experiencia en el sector privado.

²⁰⁰ Recordemos se refiere a la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, de la SFP. Fr. XV del artículo 2 del Reglamento de la LSPC, área centralizada que desarrolla la política del empleo público para todo el gobierno federal y todas las modalidades, misma que se abordó en el Capítulo anterior de la presente Tesis.

		<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia en el sector social. • Niveles de responsabilidad den cada uno. • Nivel de remuneración. • Relevancia de las funciones o actividades. <p>En su caso, experiencia en la jerarquía inferior a la vacante.</p> <p>El CTP podrá incluir otros elementos si autoriza la UNIDAD, y no rebasaran el 25% del total de esta subetapa.</p> <p>2da. MÉRITO.</p> <p>De igual forma, con base en una escala de valores emitida por la UNIDAD, la DGRH calificará los siguiente elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acciones de desarrollo profesional. • Resultado en las evaluaciones de desempeño. • Resultado en las acciones de capacitación. • Resultados en la certificación. • Logros. • Distinciones. • Premios o reconocimientos. • Actividad destacada.
--	--	---

Fuente: cuadro de elaboración propia.

3.4. La entrevista

Es, prácticamente, la última etapa operativa de la selección, implica un contacto directo entre el CTS y el aspirante que ha logrado aprobar las fases anteriores.

ETAPA IV ENTREVISTA		
A QUIEN COMPETE	FUNDAMENTO	DESARROLLO
DGRH	Art. 35, 36 del Reglamento de la LSPC	PUBLICAR LISTA DE APROBADOS de las etapas anteriores. Programar las entrevistas convocando a los

El CTS	Párrafos 225 y 226 ACUERDO 29/agosto/2011	<p>candidatos a través del portal <i>trabajaen.gob.mx</i> y su dirección electrónica conforme al orden de prelación y el número que hubiere establecido el CTS.</p> <p>En el desahogo deberá permitirse la interacción de cada uno de los entrevistadores, en dos tiempos: el de preguntas y respuestas y el de la elaboración del reporte de evaluación del candidato. Siempre serán las mismas preguntas a todos los candidatos, las respuestas procuraran transcribirse en el reporte individual, o bien anexarse el audio o video. Antes de la siguiente entrevista el Secretario Técnico recabara la firma del CTS, en reporte concluido.</p> <p>La DGRH, registrara en <i>trabajaen.gob.mx</i> las calificaciones incluidas en los reportes por candidato y entrevistado.</p> <p>De acuerdo al orden de prelación de la lista establecerá el número de aspirantes que pasen a la etapa de entrevista y de entre ellos elegirá a los finalistas.</p>
--------	---	---

Fuente: cuadro de elaboración propia.

El objetivo de la entrevista es que el CTS profundice en la valoración de las capacidades de los candidatos, a fin de verificar requisitos y perfil del candidato. Las entrevistas tienen dos modalidades, directas o vía electrónica, pueden ser realizadas por especialistas bajo la supervisión del CTS o por el propio comité. El resultado de la entrevista será considerado junto con la puntuación general y por sí sola no podrá ser motivo para descartar a un candidato. La DGRH, al igual que en las otras etapas, previo a la publicación de la convocatoria en el DOF, deberá configurar los criterios generales de evaluación de la entrevista, determinados por el CTS. Cada criterio tendrá la misma ponderación, cada entrevistador calificará en una escala de 0 a 100, sin decimales, a cada uno de los candidatos,

Si el CTS observa, en la puntuación, un empate, tomará en cuenta los siguientes criterios de preferencia para elegir:

- Entre un servidor público de la misma dependencia y otro finalista optará por el servidor público. Se preferirá al servidor público de la misma dependencia a otro finalista.
- Pero si los finalistas que empataron son de la misma dependencia, tendrá preferencia aquel que sea servidor público de carrera titular, y que el puesto que ocupe se encuentre en proceso de desaparición, o quien cuente con nombramiento de servidor público de carrera titular, o tenga alguna discapacidad o hubiere obtenido la mayor puntuación en la valoración del mérito o la evaluación de la experiencia o quien posea el mayor grado académico.

Cuando el empate se genere entre finalistas no adscritos a la dependencia se aplicaran los mismos criterios.

Suspensión de concurso. Procede cuando alguno de los integrantes del CTS advierta irregularidades y si estas no se pudieren aclarar o subsanar, se suspenderá hasta que la SFP determine las medidas que procedan. Siempre que esto sucede deberá hacerse del conocimiento del OCI en los próximos 5 días hábiles en que el CTS hubiere conocido de la irregularidad.

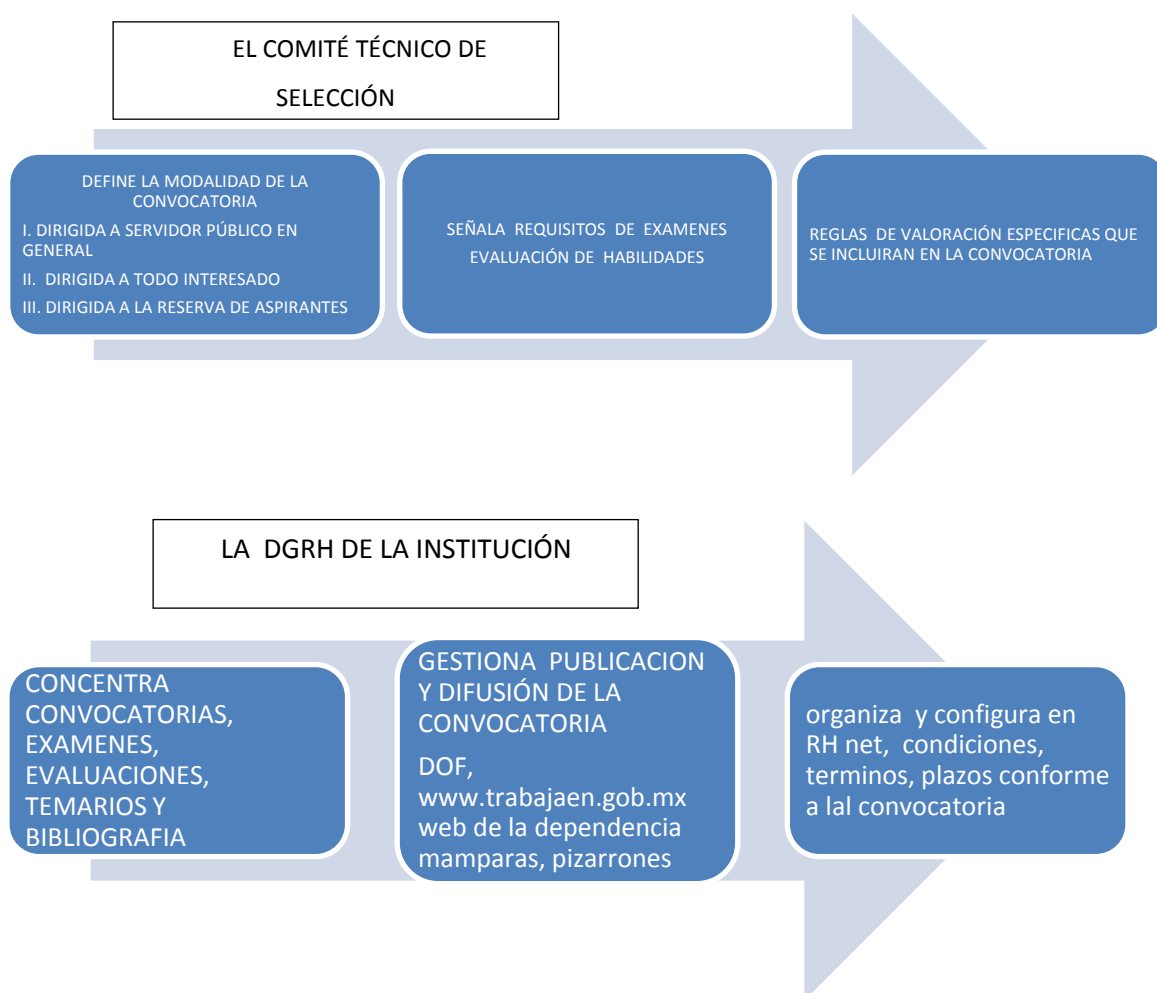
Cancelación de concurso, es una figura que no prevé la LSPC ni su Reglamento, sin embargo, el ACUERDO 29/agosto/2011, establece esta forma de terminación del procedimiento de selección. Corresponde al CTS cancelar el concurso si se observara lo siguiente: cuando exista una orden de autoridad competente o disposición legal expresa que restrinja la ocupación del puesto sujeto al concurso; cuando el puesto a concursar se apruebe como de libre designación o bien se considere para dar cumplimiento a laudos o resoluciones en el caso de restitución de derechos laborales, y cuando se modifique o suprima el puesto. En esta premisa el acuerdo del CTS deberá publicarse en el DOF y comunicarse a los candidatos, en los siguientes 5 días hábiles a la fecha de cancelación.

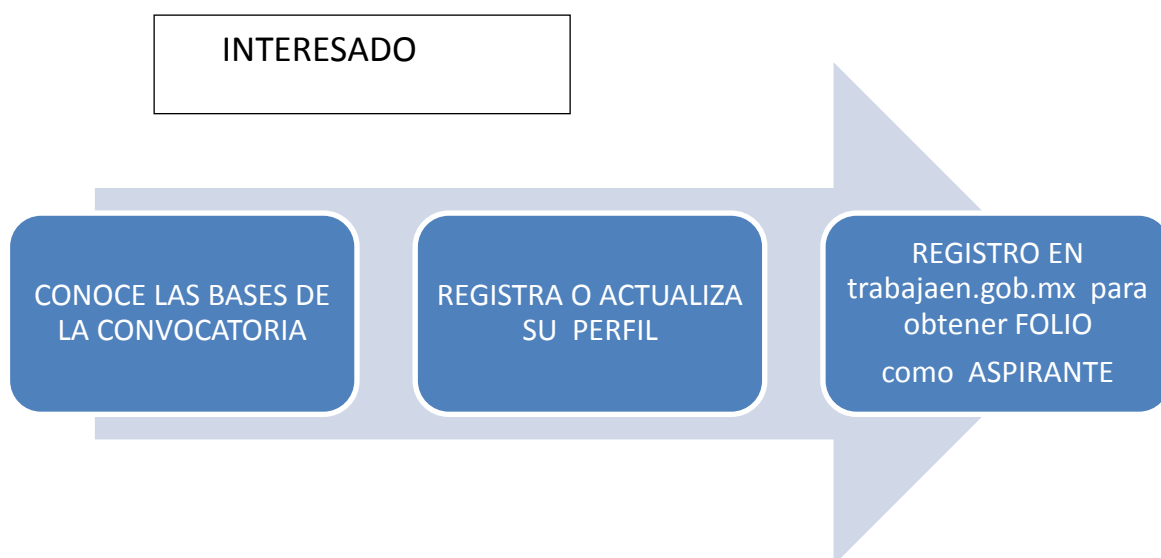
La *Declaratoria de concurso desierto* es otra de las formas de concluir un procedimiento de selección, es una prerrogativa del CTS, que de conformidad al artículo 40

del Reglamento de la LSPC podrá emitirse en los siguientes supuestos: cuando no se presente ningún candidato al concurso, cuando ninguno de los candidatos obtenga el puntaje mínimo para ser considerado finalista, porque un solo finalista pasó a la etapa de determinación y no obtenga la mayoría de votos de los integrantes de CTS.

3.6. Diagramas de la secuela de un procedimiento selectivo abierto

Para mayor claridad se ha segmentado gráficamente el procedimiento de selección por acciones de quienes intervienen y por etapas:





Fuente: diagramas de elaboración propia.

En el siguiente cuadro se describen las etapas que abordamos anteriormente pero referidas de manera específica a una convocatoria abierta, lo cual indica que será por concurso.

SECUENCIA DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN ABIERTO	
INSTANCIA RESPONSABLE	ACTIVIDAD DESEMPEÑADA
DGRH	<p>ETAPA I DE REVISION CURRICULAR Realiza revisión curricular de los aspirantes a través del portal <i>trabajaen.gob.mx</i>. Difunde el listado total de candidatos registrados. Identifica candidatos con FOLIO de registro.</p> <p>ETAPA II EXAMENES Coordina aplicación de exámenes de conocimientos y evaluación de habilidades. Envía mensajes a candidatos señalando lugar, fecha y hora de aplicación. Registra y difunde resultados de los exámenes.</p> <p>ETAPA III. EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA Y VALORACIÓN DEL MÉRITO Envía mensaje a los candidatos señalando lugar, fecha y hora para la revisión documental. Verifica el cumplimiento de los requisitos. Valora experiencia y mérito.</p>

	<p>Registra y difunde resultados para preparar el listado de prelación. Invita a entrevista a los candidatos, señalando lugar, fecha y hora.</p> <p>ETAPA V Registra y difunde calificaciones de cada una de las etapas. Elabora con base en el acta del CTS el nombramiento y recaba firma del Oficial Mayor o de autoridad competente para entregarlo al ganador. Entrega nombramiento.</p>
CTS	<p>ETAPA III. EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA Y VALORACIÓN DEL MÉRITO Revisa listado de prelación de resultados que elaboro la DGRH y determina si requiere de especialistas para realizar entrevistas. Determina número de candidatos a entrevistar.</p> <p>ETAPA IV ENTREVISTA Realiza por si, o con el apoyo de especialistas, la entrevista. Cada integrante o los especialistas formulan las mismas preguntas a los candidatos, valoran respuestas y asignan una calificación a cada uno. Señalan los candidatos que hubieren resultado finalistas.</p>
SUPERIOR JERÁRQUICO AL INTERIOR DEL CTS	<p>ETAPA V DETERMINACIÓN Acuerda la forma, orden para el voto. Emite resultado del concurso. Declara ganador del concurso. Elabora y suscribe el acta de resultados.</p> <p>Puede emitir veto razonado y fundado.</p>
SECRETARIO TECNICO	<p>Integra el expediente del concurso.</p>
REPRESENTANTE DE LA SECRETARIA	<p>CERTIFICACIÓN DEL CONCURSO Revisa las constancias integradas al expediente del concurso Si no hubiere recurso o este se resuelva realiza la certificación del concurso.</p>

Fuente: cuadro de elaboración propia.

4. DESARROLLO PROFESIONAL EN EL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

4.1. Profesionalización y desarrollo profesional

Hay que distinguir entre la profesionalización en sentido amplio y el término de desarrollo profesional en el contexto del sistema. La profesionalización es el compromiso de una persona para adquirir conocimientos y habilidades especializadas de acuerdo a una materia o un tema. El carácter profesional de un individuo puede provenir de la responsabilidad para el desarrollo de una función y de los conocimientos acreditados oficialmente. La profesionalización, en la administración pública, es la tendencia para que los gobiernos operen sostenidos en la calidad, eficiencia y eficacia de sus procedimientos y servicios.

Desarrollo profesional es un procedimiento interno de la administración pública, es una fase del sistema de servicio de carrera que tiene por objeto enlazar la experiencia y conocimientos de una persona a su promoción en puestos de mayor responsabilidad e ingreso²⁰¹, si bien es cierto implica la profesionalización, se trata de un camino para profesionalizarse, definido legalmente, para personas y en tiempos específicos. El desarrollo profesional es un trámite mediante el cual los servidores públicos de carrera, con base en el mérito, podrán aspirar a ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía. A partir de la definición que cada servidor público de carrera hace para proyectar su crecimiento personal y profesional al interior de los puestos de la estructura administrativa.

Todo desarrollo profesional implica una profesionalización. El desarrollo profesional del sistema es una ruta de profesionalización concreta. Esta especificidad está definida mancomunadamente con la voluntad individual de cada sujeto a la carrera del servicio público y la autoridad que le compete gestionar el sistema. Se le llama plan de carrera individual a la agenda de cursos a que se compromete cada servidor público de carrera, acorde

²⁰¹ Artículo 35 de la LSPC.

a la oferta y disponibilidad de la unidad de recursos humanos. Es decir, se especifica a que cursos, de los autorizados por el CTP, se va a asistir como parte de un proyecto individual de desarrollo. El artículo 3 de la LSPC dispone que cada servidor público, en coordinación con el CTP de su dependencia, puede definir su plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés. En resumen son cuatro factores los que están en juego para definir el desarrollo profesional:

- a) El perfil del puesto. Los conocimientos y habilidades que se encuentran registrados.
- b) La disposición presupuestal.
- c) La programación del área de recursos humanos y CTP.
- d) La voluntad de compromiso de cada servidor público de carrera.

4.2. Procedimiento para el desarrollo profesional en el sistema del servicio profesional de carrera

Para abordar como se lleva a cabo este desarrollo habrá que tomar en cuenta las variantes de estadía u ocupación del puesto y el movimiento para lograr el desarrollo.

VARIANTES:

- Ocupación temporal del puesto.
- Trayectoria de ascenso y promoción así como los planes de carrera.
- Movimiento o trayectorias laterales.

4.2.1. En ocupación temporal del puesto

OCUPACIÓN TEMPORAL DE PUESTO	
RESPONSABLE	ACCION
UNIDAD ADMINISTRATIVA DE UBICACIÓN	Identifica la vacante o puesto que requiera ocupar temporalmente para cubrirlo. Sugiere la forma de ocupación. Propone ocupantes internos o externos según corresponda.
DGRH	Conoce el requerimiento de ocupación, analiza el puesto y propone al Oficial Mayor o CTP según las siguientes opciones: Ocupación que proviene de licencia, incapacidad o suspensión, comisión o intercambio. Si se trata de SUPLENCIA, remite al CTP para que analice las opciones y verifique el cumplimiento de requisitos y perfil, emita resolución, y la propia DGRH gestiona la ocupación y entrega nombramiento. Si se trata de una ocupación derivada de los casos de excepción previstos en el artículo 34 LSPC ²⁰² turna al Oficial Mayor. En la primera de las hipótesis : Gestiona la ocupación y entrega del nombramiento. Notifica a la Unidad, registra el movimiento en RH net y lo publica en la WEB de la dependencia. Si es la segunda hipótesis: turna al OFICIAL MAYOR.
CTP	Si es un caso de SUPLENCIA, analiza las opciones de ocupación, verifica cumplimiento de requisitos y determina la ocupación, el tal caso, la DGRH gestiona la ocupación, entrega el nombramiento y notifica a la Unidad, registra en RH net y publica el movimiento en la WEB de la dependencia de la vacante por SUPLENCIA.
OFICIAL MAYOR	Como se trata de una ocupación temporal de EMERGENCIA o efectos del artículo 34, el Oficial Mayor conoce las opciones y analiza conforme a los siguientes opciones: La ocupación temporal se realiza con un Servidor Público de Carrera

²⁰² No obstante haberse abordado con anterioridad para mejor claridad de la descripción procesal del desarrollo profesional en caso de ocupación temporal del puesto, reiteramos el contenido del artículo 34 que son los casos de excepción en los que podrá nombrarse temporalmente a la persona que designe el titular de la dependencia o el Oficial Mayor, en los siguientes casos: cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo y homologo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerando que para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección de la LSPC.

	<p>Titular (SPCT en delante) con fines de DESARROLLO PROFESIONAL,²⁰³ turna al CTP que analiza opciones de ocupación, verifica cumplimiento y determina ocupación, posteriormente la actividad de la DGRH para notificar a la Unidad, registran en RH net y WEB de la dependencia.</p> <p>Ocupación en caso NOMBRAMIENTO DE EMERGENCIA, de acuerdo al artículo 34, corresponde a la DGRH la verificación y del perfil y requisitos, en caso positivo nombramiento y registro correspondiente y publicación del nombramiento en RH net y WEB de la dependencia.</p>
--	--

Fuente: cuadro de elaboración propia.

4.2.2. Trayectoria de ascenso, promoción y plan de carrera

TRAYECTORIAS DE ASCENSO Y PROMOCIÓN Y PLANES DE CARRERA	
RESPONSABLE	ACCIÓN
DGRH	<p>Informa a los servidores públicos de carrera, sobre CRITERIOS que ha de tomar encuentra, PERÍODO Y PLAZO para registro por interesados en RH net de las trayectorias de ascenso y promoción. En base a la TRAYECTORIA promueve elaboración de PLANES DE CARRERA.</p> <p>Apoya a los servidores públicos en la actualización de su TRAYECTORIA DE ASCENSO Y PROMOCION ASI COMO EN EL PLAN DE CARRERA cuando éste lo requiera y verifica que éste hubiere incorporado en RH net los datos de Trayectoria y Plan de Carrera</p> <p>Considera la inclusión en el Programa de Acciones de Capacitación los PLANES DE CARRERA.</p> <p>Verifica y realiza el corte de puntos correspondientes a las acciones</p>

²⁰³ En esta hipótesis y de acuerdo a lo previsto en la fracción II del artículo 52 del Reglamento LSPC que faculta al Oficial Mayor o equivalente para que de conformidad al artículo 34 que señala nombramientos temporales en casos de emergencia, estos serán hasta POR DIEZ MESES. En complemento de lo anterior el artículo 92 del Reglamento LSPC indica que el autor del nombramiento de emergencia, deberá comunicar a la SFP la autorización y justificación correspondiente. Dentro de los 45 días siguientes al nombramiento de emergencia deberá convocarse a CONCURSO con base a la descripción, perfil y valuación del puesto registrado en el catálogo, con anterioridad a la autorización de emergencia. Este tipo de nombramientos tienen la temporalidad que determinen los titulares de las dependencias, el oficial mayor u homologo que hubiere autorizado, pero en ningún caso podrán exceder a diez meses. El nombramiento temporal quedara sin efectos al declárase un ganador en el concurso que mencionamos. Es posible designar a la misma persona para ocupación temporal por emergencia hasta por dos ocasiones en puestos distintos en un periodo de dos años. En este supuesto para esa personan pueda ser considerada nuevamente en una designación similar deberá haber transcurrido al menos un año.

	cumplidas para cada ejercicio de las previstas en el plan de carrera para que se sumen a las acciones de desarrollo.
CTP	Conoce oportunamente de las trayectorias de ascenso y promoción, y de los planes de carrera que los servidores públicos de carrera, elaboraron.

Fuente: cuadro de elaboración propia.

4.2.3. Movimiento o trayectoria lateral

MOVIMIENTOS O TRAYECTORIAS LATERALES	
RESPONSABLE	ACCIÓN
DGRH	<p>Conoce de la solicitud de un Servidor Público o, por necesidades del servicio, propone al CTP movimiento de trayectoria lateral²⁰⁴. Por solicitud. Por necesidad del servicio. POR SOLICITUD DEL SERVIDOR PÚBLICO. Integra el expediente del solicitante para someterlo a consideración del CTS e identifica si el movimiento lateral es a otra dependencia o cambio territorial.</p> <p>POR NECESIDAD DEL SERVICIO O REESTRUCTURACIÓN Integra expediente, somete a consideración del CTP.</p> <p>AUTORIZACIÓN POSITIVA DEL CTP EN AMBOS CASOS: Requisita el formato determinado. Notifica el movimiento lateral a la Unidad. Registra el movimiento en RH net. Entrega el nombramiento.</p>
CTP	EN AMBOS CASOS

²⁰⁴ Este procedimiento de movimientos o trayectorias laterales está regulado por el artículo 49 del Reglamento de la LSPC, que en síntesis dispone los siguientes requisitos para cualquiera de las opciones descritas: I. que se cuente con la autorización del CTS de la dependencia y la anuencia del superior jerárquico; II. Que el perfil de los puestos considerados en el movimiento cumplan condiciones de equivalencia, homogeneidad y afinidad; III. Que el movimiento no implique el incremento o disminución en las percepciones de ninguno de los servidores públicos mayor al 30% de lo que se percibe en el puesto de partida, ni una promoción a otro rango en cuyo caso tendrá que contarse con la anuencia del SPCT de destino; y IV que el SPCT que se mueve cubra el perfil del puesto de destino.

	Verifica: Si el SPCT solicitante cuenta con el perfil. Con el visto bueno del superior jerárquico. Con los puntos derivados de las acciones de desarrollo para la autorización. AUTORIZA EL MOVIMIENTO LATERAL
--	---

Fuente: cuadro de elaboración propia.

Las formas para el desarrollo profesional están directamente relacionadas con el conocimiento, se trata de la actualización y perfeccionamiento de las habilidades referidas en el puesto que se ocupa. La LSPC establece tres caminos; la capacitación, los cursos y la certificación.

4.3. Capacitación para el desarrollo profesional

La profesionalización institucional, como se afirmó líneas atrás, se genera a través de la capacitación y ésta, a su vez, guarda diferentes niveles y formas. En la actualidad las acciones de capacitación se diversifican en:

- Capacitación para la INDUCCIÓN es la que corresponde al nuevo ingreso. Se subdivide en inducción a la Administración Pública, a la institución en específico a la que se pertenece, e inducción al puesto.
- Capacitación para el FORTALECIMIENTO del desempeño.
- Capacitación para la ACTUALIZACIÓN con objeto de mantener vigentes habilidades y aptitudes.
- Capacitación para el DESARROLLO, que implica incrementar conocimientos y habilidades para acceder a puestos de mayor jerarquía.

Para el desarrollo de la capacitación, como actividad que forma parte del desarrollo profesional, se contempla un periodo de planeación, que requiere de los sistemas de datos de RH net. El objetivo es definir el diagnóstico de necesidades de capacitación (DNC en adelante) el diseño de una programación y concretar el Programa Anual de Capacitación (PAC, en adelante). Con estos elementos se vincula el presupuesto, la planeación y los resultados, tanto de los sistemas de datos como de las evaluaciones.

PLANEACIÓN DE LA CAPACITACIÓN	
RESPONSABLE	ACTIVIDAD
DGRH	Define la metodología para detectar las necesidades de capacitación Elige de las diferentes fuentes de información, una institucional y una individual. Identifica las necesidades de capacitación de acuerdo con el superior jerárquico. Envía el método de detección de necesidades al RH net. Recaba información y analiza. Elabora concentrado de necesidades de capacitación. Analiza y establece prioridades de acuerdo al presupuesto. Somete a consideración de la UNIDAD. Si hubiere comentarios, ajusta el método de DNC y aplica otro ejercicio. Si la UNIDAD está de acuerdo, elabora y difunde programación detallada. Elabora y envía para elaboración del PAC. Si la UNIDAD NO está de acuerdo, hará ajustes al PAC y nuevamente lo remitirá a la UNIDAD.
UNIDAD	Recibe PAC y lo analiza. Si hubiere comentarios, lo regresa a la DGRH para ajustes. Si está de acuerdo con el PAC notifica y revisa el registro en RH net.

Fuente: cuadro de elaboración propia.

4.4. Certificación

La certificación es el proceso tendiente a constatar el conjunto de capacidades de un servidor público, vinculadas al perfil de puesto y a la capacitación recibida. Se ha definido como el “*proceso para establecer los mecanismos, parámetros, criterios y requisitos mínimos para identificar, elaborar, describir y en su caso certificar las capacidades profesionales de los servidores públicos de carrea que desempeñen puestos sujetos al sistema, para lo cual se tomara en consideración los conocimientos, habilidades y aptitudes*”²⁰⁵. Este procedimiento incide en cuatro subsistemas del SSPC: en la selección, en el desarrollo profesional de la carrera, en el de capacitación y en el de evaluación.

La DGRH es la gran operadora de las acciones del sistema, ya que le corresponde el proceso de certificación de capacidades profesionales de acuerdo a las siguientes etapas:

Identificación y descripción. Es la etapa que consiste en determinar las capacidades profesionales requeridas – específicamente – para el desempeño óptimo de los puestos del sistema. Describir en que consiste la capacidad significa: redactar claramente de que debe ser capaz el servidor público en el puesto específico; las condiciones en que debe desempeñarse y las áreas temáticas de la capacidad profesional; que habilidades, aptitudes o actitudes comprenden cada capacidad, así como incluir el nivel de dominio de cada una de las capacidades descritas ya que incide con la elaboración de las herramientas de evaluación y consecuentemente en los resultados de la evaluación del desempeño.

Inscripción. La inscripción de las capacidades de cada puesto es un trámite administrativo que cada DGRH deberá hacer ante la Unidad central de la Secretaría de la Función Pública, a fin de que ésta las inscriba en el inventario de capacidades profesionales del RH net, que como ya se dijo, es el portal de gestión del SSPC. Corresponde a la DGRH la modificación o baja de las capacidades. Una vez inscritas en el inventario de capacidades, el CTP las asignará a cada puesto, clasificando las que correspondan al desarrollo administrativo y de calidad, e identificadas mediante el código de único de capacidad.

²⁰⁵ Numeral 310 del Acuerdo, del 29/agosto/2011, citado anteriormente.

Cuando se inscriba una capacidad nueva, se abrirá un periodo de nueve meses para definir las estrategias de capacitación, evaluación y certificación de dicha capacidad. Con ello se garantizará que los servidores públicos de carrera que puedan estar en posibilidades de certificarse en dicha capacidad.

Evaluación. Es el proceso de verificación de las capacidades. En ella cada servidor público de carrera, tendrá que demostrar sus conocimientos y habilidades para ser capaz o estar acorde con las capacidades inscritas en cada puesto. Esta tarea corresponde al CTP: quien determinará y autorizará que tipo de herramientas de evaluación se aplicaran para la certificación de capacidades.

El numeral 323 del Acuerdo del 29/agosto/2011 establece que los objetivos de la evaluación son: *“diagnosticar las necesidades de capacitación de la dependencia, comprobar el avance logrado por el servidor público en el desarrollo o actualización de alguna capacidad profesional; certificar capacidades profesionales asignadas al puesto”* y dar elementos al desarrollo del plan de carrera.

La DGRH hará la programación de la evaluación conforme a los criterios y herramientas que hubiere determinado el CTP, así como registrará - en el portal RH net - los resultados de la evaluación en los 10 días hábiles siguientes a la determinación.

Certificación. Los servidores públicos de carera tienen la obligación de someterse, por lo menos, a una evaluación para certificar sus capacidades cada cinco años, para *“acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño del cargo”*²⁰⁶ de lo contrario corre en riesgo su permanencia en el sistema e incluso en el empleo.

La certificación es un mecanismo para comprobar que el servidor público de carrera, a través de evaluaciones ex profeso, ha demostrado conservar las capacidades profesionales de su puesto. Una vez que se tienen los resultados se emite un documento especial de certificación que deberá entregarse al servidor público de carrera, además de registrarse en el RH net.

²⁰⁶ Establece la parte relativa del artículo 52 de la LSPC

La metodología de cada etapa está determinada por el CTP, el que podrá apoyarse de instituciones u organizaciones públicas o privadas.

CAPITULO V

ANÁLISIS COMPARADO DE LA SELECCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN SISTEMAS DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE CHILE, COSTA RICA, ESPAÑA Y MÉXICO

SUMARIO: 1. MODELO DE ANÁLISIS COMPARADO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA. 1.1. Modelo de análisis. 1.1.1. Marco jurídico – político. 1.1.2. Ámbito del sistema en la administración pública. 1.1.3. Operación del sistema. 2. MARCO JURÍDICO POLÍTICO: 2.1. Estructura del Estado de CHILE. 2.2. Estructura de Estado de COSTA RICA. 2.3. Estructura de Estado de ESPAÑA. 2.4. Determinación legal de administración pública de CHILE. 2.5. Determinación legal de administración pública de COSTA RICA. 2.6. Determinación legal de administración pública de ESPAÑA. 3. AMBITO DEL SISTEMA EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA: 3.1. Campo del sistema en CHILE. 3.2. Campo del sistema en COSTA RICA. 3.3. Campo del sistema en ESPAÑA. 3.4. Responsables del sistema en CHILE. 3.5. Responsables del sistema en COSTA RICA. 3.6. Responsables del sistema en ESPAÑA. 4. OPERACIÓN DEL SISTEMA: 4.1. Componentes del sistema de CHILE. 4.2. Componentes del sistema de COSTA RICA. 4.3. Componentes del sistema de ESPAÑA. 4.3.1 *Definición del puesto y oferta de empleo público (OEP)*. 4.3.2. *La evaluación del desempeño*. 4.4. Procedimientos de selección y profesionalización en CHILE. 4.5. Procedimientos de selección y profesionalización en COSTA RICA. 4.5.1. *Procedimiento de selección*. 4.5.2. *La profesionalización en COSTA RICA*. 4.6. Procedimientos de selección y profesionalización en ESPAÑA. 4.6.1. *Principios de los procedimientos de selección*. 4.6.2. *Los procedimientos de selección*. 4.6.3. *Los sistemas selectivos*. 4.6.4. *El Nombramiento, acto de acatamiento y toma de posesión*. 5. COMPARATIVO CON MÉXICO.

1. MODELO DE ANÁLISIS COMPARADO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

En la actualidad para lograr un gobierno eficiente y de calidad es imprescindible contar con un servicio profesional de carrera, en México la historia reciente reporta experiencias limitadas a algunas dependencias y responsabilidades específicas, es hasta el año 2003 con la promulgación de la LSPC, que surge un sistema que abarca transversalmente a toda la

administración pública centralizada, integrado por un conjunto de procedimientos administrativos, que consideramos contiene los elementos fundamentales del sistema idóneo de selección y profesionalización, sin embargo para completar su análisis, es importante confrontarlo con otras experiencias, ubicar puntos de comparación con sistemas transversales de otros países, observar los elementos de contexto nacional que incidieron para que surgiera tal sistema de selección y profesionalización, medir el ámbito y componentes que conforman el sistema, observar los procedimientos administrativos, confrontar principios, en suma, contar con más elementos para valorar a la experiencia desarrollada en México. Para lo cual se eligieron dos países latinoamericanos, uno por la antigüedad de la inserción en su administración general de un sistema de selección y profesionalización, otro porque cuenta con un ejemplo encausado a directivos, nos referimos a Costa Rica y Chile. Esta comparación quedaría incompleta sin la experiencia del modelo de empleo público de España, que paso de un modelo cerrado a mixto e incluye una vasta experiencia en la profesionalización y desarrollo de procedimientos para la selección.

Para realizar un estudio comparado es necesario cierto grado de abstracción y síntesis a fin de identificar los elementos que son similares y los divergentes. En este trabajo se realizará un análisis comparado, se parte de un modelo de análisis que contiene un conjunto de temas que serán objeto de estudio en cada una de las experiencias de los países que forman parte de esta investigación.

1.1. Modelo de análisis

El modelo de análisis, que se utilizará en este trabajo, se forma con tres postulados. El primero es el *contexto jurídico político*, del que se destaca el marco jurídico con la ubicación de los principios constitucionales para la administración pública y en especial si contiene los relativos para el servicio profesional de carrera. El segundo es la estructura de *organización* de la administración general o federal y la *ubicación del sistema* de profesionalización que nos interesa comparar, además de resaltar la institución o instituciones responsables de operar

el sistema. El tercero aborda dos aspectos sustantivos del sistema: las *partes o componentes* y la especificación de los procedimientos para la selección y profesionalización.

Con base a estos tres ejes temáticos se analizarán los casos de Chile, Costa Rica y España, se hace el comparativo con el caso de México expuesto a detalle en los capítulos anteriores de la investigación.



Fuente: esquema de elaboración propia

1.1.1.Marco jurídico – político

A pesar de los grandes esfuerzos por separar el aspecto político de la administración el predominio del poder político sigue presente en el escenario de México. Esta dicotomía²⁰⁷,

²⁰⁷ En el ámbito de la investigación una dicotomía puede considerarse un meto de confrontación, dividir un objeto de estudio en dos esferas de lo que es un todo. La división tajante de la política y la administración en la práctica no es posible ya que el poder surge de la política y la administración es el área operativa del poder, están indisolublemente vinculados, la identificación de la naturaleza de las funciones y sus alcances son parámetros que pueden conducirnos a un equilibrio y resultados más eficientes para la sociedad en consecuencia

en el estudio de la administración pública, sigue siendo válida para comprender la realidad de aquellos procesos, como el servicio profesional que se desarrollan con el objeto de generar un equilibrio, primero entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y segundo, por ello no menos importante, un equilibrio entre la práctica diaria del gobierno y el cumplimiento de la ley. En México, todavía, los políticos en el poder determinan el énfasis de las políticas internacionales al interior del país y por supuesto deciden a las personas que integran la estructura orgánica de la administración, por ello nos parece fundamental incluir un rubro que explique, jurídicamente, la forma que adquiere el régimen político, como es organización del poder público, para tener un indicador respecto que nos permita comparar la situación de cada país con la de México, donde como se ha dicho, predomina el poder ejecutivo respecto del legislativo y judicial, así como la forma de gobierno y la propia administración pública, escenario obligado para observar el probable sistema de profesionalización. Esta información permitirá comparar la experiencia del SSPC, de los países que se estudian, con el caso de México. Se eligieron dos subtemas para perfilar el marco jurídico político: el régimen político y *la determinación legal de la administración pública*.

Se recurrirá al estudio de la organización y funcionamiento del Estado ya que permite observar la división de poderes así como su conformación. Se contempla, también, examinar las disposiciones legales de la administración pública que determinan la forma de organización administrativa del gobierno, la estructura orgánica interna y la forma de acceder a los puestos dentro de la administración pública. La pregunta clave es ¿Cómo está organizada la administración pública?

1.1.2. Ámbito del sistema en la administración pública

En este apartado se pretende puntualizar las normas legales y secundarias, del ámbito nacional o federal, que definen el campo de la administración pública donde se aplica un sistema de selección o profesionalización. También permite ubicar los puestos sujetos al

un ejercicio congruente de la política. Etimológicamente el concepto proviene de la raíz griega “*dich*”, que significa en dos y “*tome*” dividir. Método de clasificación en que las divisiones y subdivisiones solo tienen dos partes. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, vigésima edición. Espasa-Calpe, Madrid 1984, p. 495.

sistema y las instituciones que lo operan. Los subtemas son, *el sistema, su ámbito y los responsables del sistema*. En el primero se puntualiza el origen, denominación, objetivos y principios del sistema de profesionalización y pretende responder a la pregunta, de acuerdo a la estructura orgánica de la administración pública, ¿Cuáles son los puestos sujetos al servicio profesional de carrera? En el segundo subtema se identifica la organización y funciones de las instancias de la administración pública a las que les corresponde participar en la operación del sistema, la interrogante que pretendemos responder es: ¿Cuáles son las instancias que operan el sistema?

1.1.3. Operación del sistema

La idea de este apartado es verificar si el modelo de cada país, está organizado como sistema o no; en tal virtud, cuáles son sus componentes o subsistemas que lo conforman, y *desde luego adentrarse en los procedimientos de selección y profesionalización* del ámbito de la administración que se estudie en cada caso. El primero de los temas pretende responder a las preguntas 1) ¿qué otros procedimientos acompañan a la selección y la profesionalización? y 2) en el segundo se desarrolla la respuesta a la interrogante: ¿cuál es la secuencia procesal o fases de los procedimientos de selección y profesionalización?

En este apartado se plantea realizar una evaluación, a partir de las semejanzas y diferencias, con los resultados de la información de los tres ejes temáticos – explicados anteriormente –. Ello nos permitirá: 1) conocer el funcionamiento y organización de los países que se estudian (Chile, Costa Rica y España), dando un énfasis al desarrollo y evolución del Servicio Profesional de Carrera y 2) establecer un estudio comparado entre ellos y contraponerlos al caso de México. El criterio para iniciar el desarrollo de la investigación – análisis de los casos – es con base al orden ortográfico.

2. MARCO JURÍDICO POLÍTICO

2.1. Régimen político de CHILE

La Constitución Política de Chile emitida por el Decreto Supremo No. 1.150 publicado en el Diario Oficial del 24 de octubre de 1980, en su artículo 3ro²⁰⁸, aborda la forma de gobierno y decreta que el Estado de Chile es *unitario*. En el caso de México sería lo equivalente a un Estado central o no federal. Este modelo plantea la división de poderes, que podemos calificar de clásica, el poder público organizado en legislativo, ejecutivo y judicial. En Chile poder público se conforma con el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. El Congreso Nacional se integra con la Cámara de Diputados y la de Senadores. El Poder Judicial tiene una estructura relativamente simple. En la cúspide se encuentra la Corte Suprema, le siguen las Cortes de Apelaciones, que tienen una circunscripción territorial determinada, y en tercer término los Juzgados de Letras, organizados por división territorial competencia común, civil, penal, laboral y de familia.

El artículo 24 de la Constitución Chilena establece que el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República quien es Jefe de Estado. La conformación del poder ejecutivo en México derivada del régimen presidencial, denota una conformación dual, contiene a la jefatura de estado y la jefatura de gobierno; por tanto resulta extraña la redacción de este precepto que decreta el otorgamiento del gobierno y la administración como parte de la definición de jefe de estado. En cualquier caso, nuestro interés se centra en la atribución del cargo de titular de la administración pública, organización en la que se ubica el análisis para identificar el modelo de servicio profesional de carrera.

En Chile se denomina gobiernos de concertación a los gobiernos posteriores a la dictadura de Pinochet, los gobiernos sucesivos de Patricio Alwyn, Eduardo Frei y Ricardo Lagos, han impulsado la modernización de la administración pública en la que se incluye el desarrollo, la selección y profesionalización de los funcionarios públicos, basadas en la capacidad y el mérito.

²⁰⁸Para este análisis se utilizó el texto actualizado al 07 de mayo del 2003 que incluye las reformas introducidas por las leyes 18.825, 19.055, 19.097, 19.295, 19.448, 19.519, 19.526, 19.541, 19.597, 19.611, 19.634, 19.643, 19.671, 19.672, 19.742 y 19.786.

El *marco jurídico* que define al modelo de selección y profesionalización en la administración pública se deriva de los siguientes ordenamientos:

MARCO JURÍDICO ESPECÍFICO	
CONSTITUCIÓN POLÍTICA	El artículo 38 que contiene las Bases Generales de la Administración del Estado.
Ley 18.575	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de La Administración del Estado. Texto refundido del 13 de diciembre del 2000.
Ley 18.834	Estatuto Administrativo (EA). Texto refundido del 16 de junio de 2004.
Ley 18. 882	Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos Conocida también como Ley del Nuevo Trato. Específicamente el Título IV relativo a las normas sobre la <i>carrera funcionaria</i> y el Título VI Del Sistema de <i>Alta Dirección Pública</i> .
Decreto Supremo No. 64, 2004 emitido por el Ministerio de Hacienda.	Reglamento sobre concursos del Estatuto Administrativo.

Fuente: cuadro de elaboración propia

De acuerdo al marco jurídico que regula la administración del Estado de Chile, corresponde al Estatuto Administrativo (EA) o Ley 18.834, pormenorizar el cómo de la operación diaria de la administración, en estas normas se encuentran las disposiciones que actualizan jurídicamente a la carrera funcionaria y norman el nuevo sistema de alta dirección.

2.2. Régimen político de COSTA RICA

La forma de Estado, se decreta en el artículo 1 de la Constitución Política de la República de Costa Rica,²⁰⁹ corresponde a una república democrática y libre. El artículo 9 de la propia constitución, aborda la conformación del gobierno de la república que califica como, popular, representativo, alternativo y responsable; respecto de la integración del gobierno se establece que “*lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo Ejecutivo y Judicial.*” Lo anterior indica el principio de la división de poderes.

Está definido que la potestad de legislar reside en el pueblo, quien la delega en una Asamblea Legislativa,²¹⁰ que se conforma con cincuenta y siete diputados. Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones asignar a las provincias las diputaciones en proporción al número de población de cada una de ellas. La duración del cargo de los legisladores es de 4 años, sin reelección inmediata.

Para nuestro estudio es importante acercarnos a la integración del poder ejecutivo, que en este caso es compartida, dicho poder está conformado tanto por el Presidente de la República como por los Ministros, la constitución señala esta participación “*en calidad de obligados colaboradores*”. La redacción del artículo 130²¹¹ de la Constitución de Costa Rica, relativo al poder ejecutivo, plantea una figura dual del poder ejecutivo, ello implica una integración compartida que trae consecuencias en la percepción de la administración pública.

Las competencias del poder ejecutivo varían, de acuerdo al tipo de atribución, se asignan unas al presidente y otras son compartidas con los ministros, la constitución las asigna de acuerdo a la naturaleza y materia de las mismas, por lo que se refiere al presidente de la República, este cuenta con facultades exclusivas, por ejemplo solo a él compete:

- El nombramiento de los ministros.
- La representación de la nación.

²⁰⁹ Documento extraído de la www.asamblea.gob.cr, en el artículo 197 dispone que esa Constitución entrara en plena vigencia el 8 de noviembre de 1949 y deroga a las anteriores.

²¹⁰ Artículo 105, de la Constitución de la República de Costa Rica.

²¹¹ Artículo 130, de la Constitución de la República de Costa Rica: “*El Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores*”.

- El mando de la fuerza pública.

En otro conjunto de atribuciones que son previstas por el artículo 140 constitucional, si son compartidas entre el presidente y, específicamente, el Ministro de Gobierno. Debemos mencionar que de las funciones que a este ministerio corresponden algunas se vinculan directamente con el quehacer de la administración pública, como lo relativo al nombramiento de empleados y funcionarios tanto de confianza, como los sujetos a la Ley del Servicio Civil. Otras facultades del Ministro de Gobierno son:

- La iniciativa y derecho de veto.
- El orden y la tranquilidad de la nación.
- La recaudación e inversión.
- El buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas.
- La ejecución de las disposiciones jurisdiccionales y electorales.
- La celebración de convenios aprobados por la asamblea legislativa.
- Dirigir las relaciones internacionales.
- Recibir a jefes de estado.
- Expedir patentes.
- Suscribir contratos, entre otras que contiene este precepto.

Del análisis de las funciones exclusivas del presidente y las que comparte con el ministerio de Gobierno, en el primer listado encontramos atribuciones que por su naturaleza y en comparación con el análisis que integra el programa de Derecho Administrativo en México que las divide en jefatura de estado y de gobierno podemos afirmar, que las exclusivas del presidente de Costa Rica son las propias de un jefe de Estado, es decir la representación del estado nación, pero en el segundo, se observan las relativas a la jefatura de gobierno, al gobierno interior, a la administración pública, que es el centro de nuestro interés. Para el caso mexicano o estadounidense la naturaleza del poder ejecutivo recae, al mismo tiempo, la

jefatura de estado y la jefatura de gobierno en una sola persona: el presidente, es decir, es unipersonal. La Constitución Costarricense involucra a los Ministros, como parte del poder, al observar este modelo, se toma conciencia de la concentración del poder que implica la dualidad de jefaturas, como el caso de México. El modelo de Costa Rica es una forma de asumir la responsabilidad republicana del ejercicio real de funciones de los Ministros que es definitivo en la marcha del país y en concreto del funcionamiento de la administración pública, a diferencia del caso de México los Secretarios de Estado realizan funciones políticas y administrativas de gran calado y sin embargo son “solo empleados”, aunque asuman la responsabilidad constitucional finalmente en la práctica son poder ejecutivo y gobiernan, pero siguen aparentemente como simples empleados del ejecutivo.

La Presidencia de la República de Costa Rica, cuenta con dos vicepresidentes, quienes reemplazan la ausencia absoluta del presidente por orden de nominación, las ausencias temporales se cubren con el vicepresidente que el propio presidente señale; ambos vicepresidentes serán elegidos simultáneamente en la elección del presidente, el periodo presidencial es de 4 años.

La constitución señala que la presidencia surge por elección popular y los titulares de los ministerios por nombramiento. Ello indica que esta figura, mancomunada de ejercicio del poder ejecutivo, es un tanto relativa, ya que la decisión para determinar a la persona con quien se compartirán las decisiones del ejercicio del poder, depende de la facultad de nombramiento del presidente, con lo cual se diluye el fundamento político del compartimiento del poder. Recordemos que el nombramiento establece una relación de superior subordinado, por tanto es un ejercicio no colegiado, sino jerárquico del poder ejecutivo.

La organización político administrativa territorial del Costa Rica, según el artículo 168 constitucional, “*para los efectos de la administración pública*” se divide en provincias, cantones y distritos.

El Estado cuenta también con instituciones autónomas, dotadas de independencia administrativa, su naturaleza jurídica es la de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

Una hipótesis de esta investigación sostiene que los modelos o sistemas de servicio profesional adoptados desde los años 80 en Latino América obedecen a la implementación de las reformas de segunda generación, dicho de otra forma, los sistemas de servicio profesional son parte de la nueva gestión pública, en Costa Rica, entre 1990 y 1994 se inician los programas de ajuste estructural y se “*intensifican las medidas para reducir el déficit fiscal reduciendo el gasto y el empleo público,*”²¹² y paulatinamente se aplican reformas para introducir los esquemas de la gestión pública en la administración lo que trae por consecuencia innovaciones en el modelo de servicio civil costarricense.

2.3. Régimen político en ESPAÑA

La actual Constitución Española (CE, en adelante) tiene como antecedente inmediato el proceso electoral democrático para la conformación de las nuevas Cortes de 15 de julio de 1977. Electos los diputados, definieron una comisión integrada por siete personas para elaborar el proyecto de una nueva Constitución. Este proyecto, en su momento, fue analizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del propio Congreso de los Diputados. La Comisión Constitucional, en el Senado, presentó al pleno el proyecto que posteriormente fue redactado por una Comisión Mixta y sometido a votación, pasó a referéndum el 6 de diciembre de 1978 y fue sancionado el día 27, finalmente publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE, en adelante) el día 29 del mismo mes y año.

Corresponde al artículo primero definir a España como un Estado social y democrático de derecho, la forma política es la monarquía parlamentaria.

La potestad legislativa del Estado se ejerce por las Cortes Generales, están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. El Congreso se conforma con un mínimo de 300 y

²¹² IACOVIELLO, MERCEDES Y ZUVANIC, LAURA las autoras agregan que en este periodo se intentó el consenso con los sectores políticos, técnicos y empresariales de la sociedad civil para un proyecto de ley del empleo público que no fructificó al interior de la Asamblea Legislativa. *Síntesis del Diagnóstico de Costa Rica*. Resumen ejecutivo en Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Coordinado por Francisco Longo. BID

un máximo de 400 diputados, electos cada cuatro años, mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

El senado es la Cámara de representación territorial, electos cada cuatro años, cada provincia elegirá cuatro senadores, las Comunidades Autónomas, designaran un senador y otro más por cada millón de habitantes.

El Rey es el jefe de Estado, por ello asume la *“más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales.”*²¹³ De las facultades que corresponden al Rey, previstas en el artículo 62 de la Constitución, las que impactan con la organización de la administración pública y por ende en el modelo de función pública - en síntesis - son:

- Proponer al candidato a presidente del Gobierno y en su caso nombrarlo.
- Nombrar y separar a los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente.
- Expedir decretos acordados en el Consejo de Ministros.
- Conferir empleos civiles y militares.

El artículo 117 de la CE contempla la figura del Poder Judicial, señala que la justicia emana del pueblo y se administra, a nombre del Rey, por Jueces y Magistrados; el órgano jurisdiccional superior es el Tribunal Supremo.

La organización territorial o división política, como se entiende en México, tiene su base en el municipio, posteriormente en provincias y en Comunidades Autónomas.

En síntesis la constitución, la forma de gobierno y definición de los poderes publicos de los países en comento son:

²¹³ Artículo 56.1 de la Constitución Española

CHILE	COSTA RICA	ESPAÑA	MEXICO
Constitución Política de Chile. 24 de octubre de 1980	Constitución Política de la República de Costa Rica. 8 de noviembre de 1949	Constitución Española 27 de diciembre 1978	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 5 de febrero de 1917
Forma de gobierno: Unitario Legislativo: Congreso Nacional Ejecutivo: Presidente de la Republica. Poder Judicial	Forma de gobierno: República democrática y libre <i>Legislativo:</i> Asamblea Legislativa <i>Ejecutivo:</i> Presidente de la Republica y los ministros. Poder Judicial	Forma de Gobierno Monarquía Parlamentaria <i>Legislativo:</i> Cortes Generales <i>Ejecutivo:</i> Rey, Jefe de Estado. El Jefe de gobierno, el Presidente del gobierno Poder Judicial	Forma de Gobierno República, Representativa y Federal <i>Legislativo:</i> Congreso de la Unión. <i>Ejecutivo:</i> Presidente de la Republica como Jefe de estado y de gobierno Poder Judicial

2.4. Determinación legal de administración pública de CHILE

A diferencia de México, este país sí cuenta con una determinación constitucional tendiente a incluir un sistema de selección y profesionalización, que se encuentra en el apartado especial que determina las Bases Generales de la Administración del Estado, previsto en el artículo 38²¹⁴, enuncia la existencia de una carrera funcional basada en la “igualdad de oportunidades de ingreso, la capacitación y el perfeccionamiento” podríamos decir que equivale a los principios constitucionales españoles de capacidad e igualdad de oportunidades, si bien no incluye el de mérito, lo cierto es que en la máxima norma del país se

²¹⁴ El texto del artículo 38 de la Constitución Política de Chile, reza “ *Una ley orgánica constitucional determinara la organización básica de la Administración Publica, garantizara la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurara tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes*”.

define al existencia de la carrera funcionaria y plasma dos principios; dispone además que una Ley Orgánica Constitucional (LOC, en adelante) desarrolle la organización de la administración pública.

El gobierno y administración interior del Estado están divididos, en regiones, provincias y comunas. En cada región, el gobierno reside en un intendente y un consejo regional, que es un órgano colegiado de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador. Cada provincia cuenta con un órgano de gobernación a cargo de un gobernador nombrado y removido libremente por el presidente de la república; además de un consejo económico y social provincial de carácter consultivo. Los gobernadores podrán designar delegados en o una o más de las localidades. La administración de cada comuna reside en una municipalidad que se conforma con el alcalde y un consejo. Los consejeros serán electos por sufragio universal.

Entonces es el *Gobierno Regional* el Órgano en el cual radica la administración superior de cada región del país y tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella (Art. 13, LOC sobre Gobierno y Administración Regional). El gobierno regional es un órgano descentralizado ya que para el ejercicio de sus funciones goza de personalidad jurídica de derecho público, tiene patrimonio propio y está investido de las atribuciones que la ley les confiere. El gobierno de cada región está constituido por:

1.) Intendente.

2.) Consejo Regional.

Provincias de Chile. El gobierno y administración de la provincia le corresponde a la Gobernación, encabezada por un Gobernador, nombrado y de confianza del Presidente de la República. Ejerce sus atribuciones de acuerdo a las instrucciones del Intendente. Está asesorado por un Consejo Económico y Social Provincial (CESPRO). La única excepción la constituye la Provincia de Santiago, que no contempla una Gobernación Provincial en su normativa, su dirección le corresponde al intendente de la Región Metropolitana de Santiago. Se creó, en enero de 2001, la figura de la *Delegación Provincial de Santiago*, a cargo de un *Delegado Provincial*, que ejerce las funciones de un gobernador provincial en representación

del respectivo intendente. En el año 2012 se contaron 54 provincias, luego de la creación de la Provincia de Marga, por ley que entró en vigencia el 11 de marzo de 2010.

Comuna de Chile. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas reside en una municipalidad, constituida por un alcalde y un Concejo Comunal, electos directamente por un periodo de 4 años renovable. Las municipalidades representan la descentralización del poder. Son asesoradas por un Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), integrado por representantes de las actividades y organizaciones comunales más importantes. Existen 346 comunas y 345 municipalidades, pues la municipalidad de Cabo de Hornos administra la agrupación de comunas de Cabo de Hornos y la Antártica.

De acuerdo al marco normativo, descrito en el apartado anterior, la *administración del Estado*, está conformada jerárquicamente de la siguiente manera:

- Ministerios.
- Intendencias.
- Gobernaciones.
- Órganos y Servicios Públicos.
- Contraloría General de la República.
- Banco Central.
- Fuerzas Armadas.
- Fuerzas del orden y seguridad pública.
- Gobiernos Regionales.
- Municipalidades.

El artículo 21 de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases para la Administración Pública del Estado, hace una división de la administración en básica y

ampliada. En la básica se incluyen los ministerios, intendencias, gobernaciones y servicios públicos y en la ampliada el resto de instituciones relacionadas anteriormente.

Se considera a los *Ministerios* como órganos superiores que colaboran directamente con el presidente de la República, en cada ministerio podrá haber una o más subsecretarías las que coordinan la acción de los órganos y servicios públicos de cada sector. Cada ministerio podrá desconcentrarse territorialmente, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, el titular será un Secretario Regional Ministerial. Los niveles jerárquicos al interior de un Ministerio son División, Departamento, Sección y Oficina. Los ministerios actuales son:

- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y Comisión Nacional de Energía.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Obras Públicas.
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
- Ministerio de Agricultura.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Ministerio de Salud.

- Ministerio de Minería.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Ministerio de Bienes Nacionales.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Respecto de los *servicios públicos*, que son las áreas de la administración en las que básicamente se ubica el sistema general de profesionalización chileno, son órganos administrativos que se encuentran en los ministerios; como todo servicio público su misión es satisfacer las necesidades colectivas en forma regular y continua. Estos órganos de servicios públicos podrán ser centralizados, cuando su operación se desarrolla bajo la personalidad jurídica y con bienes del fisco, incorporados a la estructura de un ministerio, descentralizados cuando cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propio, determinado por ley, estarán sometidos a la vigilancia directa del presidente. Hay descentralización territorial cuando actúan en una región bajo la supervisión del intendente respectivo, a través de las direcciones regionales, bajo la jerarquía del director nacional del servicio; también se da la descentralización funcional cuando se promueve un despliegue de funciones en el mismo territorio pero con el objeto de mejor atención. La estructura interna de cada servicio es tiene como titular al jefe de servicio, la jerarquía interna es:

Dirección nacional,

Dirección regional,

Departamento,

Sub departamento

Sección, y

Oficina.

El artículo 3 de la Ley 18.575, contempla como *principios* del funcionamiento de la Administración del Estado, la responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia, publicidad y participación ciudadana.

El acto para formalizar el ingreso de una persona al empleo público es el nombramiento. El numeral 9 del artículo 32 de la Constitución Chilena, otorga al presidente de la república la facultad de nombramiento, al igual que en México, es el nombramiento y la remoción “*a voluntad*” libre, tanto de los Ministros de Estado, figura equivalente a los Secretarios de Estado mexicanos, con nombramiento y remoción libre, así como a los subsecretarios, intendentes y gobernadores, tomando en cuenta que es un gobierno unitario. La Constitución, en el numeral 12, extiende expresamente la facultad de nombramiento y remoción de los funcionarios de confianza, para otro tipo de funcionarios se utiliza el término de “*empleos civiles*” a los que se acompaña con el término de prever, no de nombrar o designar. Con todo, la facultad del titular del ejecutivo de nombramiento no es tan libre, en cuanto se introducen sistemas de selección que tiene por objeto identificar un grupo de entre 3 a 5 de los mejores candidatos, para que el ejecutivo decida y nombre, así el universo de elección del presidente se limita a las personas que surgen de un procedimiento de selección, con ello en Chile, la antigua práctica del nombramiento discrecional y absolutamente libre, se limita y forma a una variante que impacta en la naturaleza del nombramiento.

El ejecutivo, a pesar de su facultad constitucional de nombramiento está limitado por el mandato de ley que establece un sistema de selección que tiende a definir en virtud de la capacidad y mérito, en igualdad de condiciones, por tanto la facultad de nombramiento es limitada; de igual forma para efectos de remoción las leyes han introducido nuevos procedimientos que conducen a constreñir ese mecanismo que en México fue definido como uno de los pilares del presidencialismo, el nombramiento como la formalización del sistema de botín.

En este país se constata que el servicio profesional también es uno de los resultados de la influencia externa de los diferentes organismos internacionales, al interior, al igual que el caso de México, como un ejemplo de la voluntad política que impacta, se debe mencionar al acuerdo político-jurídico del 30 de enero de 2003 para *consolidar la modernización del estado*

y la gestión pública, la transparencia y probidad y la promoción del crecimiento. La innovación más importante para la profesionalización de la función pública es el Sistema de Alta dirección Pública, (SADP) que fue definido como un mecanismo para la introducción estratégica de la nueva gestión pública²¹⁵ y que nos parece idóneo para comparar con el SSPC mexicano.

2.5. Determinación legal de administración pública de COSTA RICA

En la Constitución Política de Costa Rica no hay capítulo o apartado dedicado – exclusivamente – a la administración pública (que contemple sus principios o estructura orgánica), sin embargo hay algunas disposiciones vinculadas con ella. Por ejemplo, el artículo 11 asigna algunas características a la administración pública costarricense, relativas a la responsabilidad y rendición de cuentas, ordena que debe estar sometida a la evaluación de resultados y rendición de cuentas así como que habrá responsabilidad personal de funcionarios.

El artículo 11 Constitucional también contiene la definición de funcionario público, catalogándolos como *“simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella”*. Se observa que el texto evidencia la necesidad evitar que el funcionario actúe arbitrariamente, el concepto *“simple”* también denota el peligro de la transformación de la personalidad que, en muchos casos, sufren las personas al adquirir un cargo de autoridad.

Al igual que en México, en materia administrativa después del presidente la figura central del gobierno son los ministros, en el artículo 141, de la Constitución de la República de Costa Rica hay una determinación que se diferencia con la organización de las Secretarías

²¹⁵ RAMREZ ALUJAS, ÁLVARO. Quien participo en el equipo de asesores de la Subdirección de Desarrollo de las personas de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, opina: *“... se aprecia que el SADP (sistema de alta dirección pública) se ha consolidado institucionalmente como un modelo de gestión efectivo en la tarea de instalar y desarrollar la gerencia pública en Chile”* en su artículo *Hacia un modelo de excelencia en alta dirección y gestión de personal para el sector público: la experiencia de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile*. Publicado en la revista del Servicio Profesional de Carrera, vol. V número 9 México, primer semestre 2008. P. 85

de Estado mexicanas, se determina que el encargo de dos o más ministerios puede recaer en un sólo ministro, decisión que depende del presidente, la que nos parece una posibilidad de concentración de poder político y administrativo que tiende a desequilibrar la actuación de los ministerios o secretarías.

Para ser ministro se requiere ser ciudadano en ejercicio, costarricense, ser del estado seglar y haber cumplido veinticinco años de edad. El cargo de ministro es incompatible con el ejercicio de otro cargo público.

La Constitución contempla la figura de *Consejo de Gobierno*²¹⁶. Es definida como una instancia de decisión colegiada que se integra con el Presidente y los Ministros. Algunas de sus facultades son: nombrar a los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo y resolver los asuntos que someta el Presidente de la República, esta combinación orgánica representa una tendencia a ubicar un poder ejecutivo colegiado. En México existe la figura de los gabinetes como una simple forma de trabajo multidisciplinario entre dos o más secretarías, generalmente es temporal y depende de la convocatoria y decisión del presidente de la República.

No obstante la existencia de un Consejo de Gobierno como parte de los órganos superiores de la administración pública, se observa que la figura del presidente conserva el liderazgo y primicia en la toma de decisiones, por ejemplo, el artículo 26²¹⁷ de la Ley 6227,

²¹⁶ Este Consejo de Gobierno está previsto por el artículo 147 de la Constitución Política de Costa Rica, y el artículo 21 de la Ley 6227 Ley General de Administración Pública, mismo que a la letra dice: 1. Los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado serán: El Presidente de la República, los Ministros, el Poder Ejecutivo y el Consejo de Gobierno. 2. El Poder Ejecutivo lo forman: El Presidente de la República y el Ministro del Ramo. Disposición que nos parece contradice el contenido del artículo 130 de la Constitución Política de Costa Rica cuyo texto se compone: “*El poder Ejecutivo lo ejercen en nombre del pueblo el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno...*” en un precepto la integración es de uno con todos, el presidente y los ministros (cuantos o cuales, es materia de Ley) en otro precepto es de uno a uno, el presidente y el ministro “*del ramo*” como si el ejecutivo se instalase para cada materia de la administración pública, uno para educación, el presidente y el ministro de educación otro para salud, el presidente y el ministro de salud, en realidad en un tanto confuso. Ahora bien la redacción del artículo 21 de la Ley citada, separa al presidente, a los ministros, al poder ejecutivo y al consejo de gobierno, cuando por su integración son una misma figura jurídica, solo que con distribución de funciones.

²¹⁷ El artículo 27 de la ley 6227, también atribuye a los Ministros “*conjuntamente con el Presidente de la República*” la función de dirigir y coordinar a la administración “*del respectivo ramo*”. Nos parece una contradicción que el encabezado del artículo 26 señale “*El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:...*” finalmente la dirección de la administración pública ¿es una función exclusiva del Presidente o mancomunada con el ministro del ramo? Quizá la respuesta no es trascendente cuando se toma en cuenta que ambos son el poder ejecutivo. En suma, resulta confuso.

Ley General de la Administración Pública de Costa Rica otorga facultades exclusivas al presidente de la república, entre otras, la de dirigir y coordinar las tareas de gobierno y de la Administración Pública central y descentralizada. Además, sólo el presidente puede convocar al Consejo, bajo el orden del día que éste disponga; las sesiones regularmente serán secretas, salvo que el propio presidente disponga lo contrario.

Una característica de la administración pública costarricense que se desprende del artículo 191 de la Constitución de Costa Rica, es la de ser eficiente, aunque la primer intención del precepto es determinar el objeto de las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, según este ordenamiento, ése vínculo debe “*garantizar la eficiencia de la administración*” lo cual, indirectamente, señala ésta característica para la administración pública, *ser eficiente*. Esta disposición se encuentra en un apartado que nos parece hace destacar a la carta magna costarricense entre las que contienen una definición de un servicio civil, el Título XV denominado precisamente *El servicio civil*, sin embargo al adentrarnos en el texto parece que el constituyente rehuyó definir y sentar las bases de este importante apartado, ya que se limita a remitir a un estatuto las relaciones entre el Estado y los servidores públicos. Habrá que resaltar que en ese mismo texto se refiere indirectamente sobre la selección o el acceso al empleo público, al disponer que el nombramiento será con “*base a la idoneidad comprobada*” y la remoción por, despido justificado, reducción forzosa de servicios o para la mejor organización de los mismos; es todo lo que la constitución señala respecto de la administración pública y los funcionarios. Respecto a la eficiencia, como característica constitucional de la administración, se reitera en el artículo primero del Estatuto de Servicio Civil, ley 1581.²¹⁸ Lo cual nos hace pensar que se contempla – a la eficiencia – como casi el único atributo de la administración pública, dispone que el objeto del Estatuto sea regular las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores con el propósito de “*garantizar la eficiencia de la administración pública.*”

La ley que regula a la administración pública es la Ley No. 6227, promulgada por el Presidente Daniel Oduber el 2 de mayo de 197 *Ley General de la Administración Pública*. Este ordenamiento está conformado por dos libros, el primero dedicado al régimen jurídico de la administración y el segundo al procedimiento administrativo. En el libro primero se

²¹⁸ Estatuto de Servicio Civil, ley 1581 que rige desde el 10 de junio de 1953.

incluyen títulos que contienen definiciones genéricas, es decir, sin asignación a algún ministerio en lo particular, de la competencia y los actos administrativos, la división temática parece fuera el contenido de un curso de derecho administrativo, contempla: concepto, características elementos y clasificación del acto administrativo. En el artículo primero intenta definir la conformación de la administración pública con el siguiente texto: “*la Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado*” tal aseveración no aclara la configuración o estructura de la administración sino que remite al todo, al Estado.

Para MEOÑO SEGURA, Johnny, el campo denominado Administración Pública radica en lo siguiente: “*...entendemos por Administración Pública: toda la rama Ejecutiva del Estado, incluidos entes ministeriales y descentralizados (autónomos, semiautónomos, empresas públicas), así como en un plano especial: las Municipalidades. Constituye la Administración Pública el principal mecanismo de conversión del Sistema Político y por ende, de todo el Sistema Social.*” ²¹⁹

Lo que en México entenderíamos como la estructura de la administración pública en Costa Rica se denomina las Carteras ministeriales y son:

- Presidencia.
- Relaciones Exteriores y Culto.
- Gobernación y Policía.
- Justicia y Gracia.
- Seguridad Pública.
- Hacienda.
- Agricultura y Ganadería.

²¹⁹MEOÑO SEGURA, JOHNNY *Administración Pública: Teoría y Práctica*. 2a ed., Editorial de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 1986, p. 34, Citado por ROLANDO BOLAÑOS GARITA en *Algunas consideraciones teórico-jurídicas para el diseño organizacional en la Administración Central*, en la *Revista Centroamericana de Administración Pública*. números 58-59, Costa Rica, 2010. P. 328. En <http://unpanl.un.org/intradoc/groups>.

- Economía, Industria y Comercio.
- Ambiente y Energía.
- Obras Públicas y Transportes.
- Educación Pública.
- Salud.
- Trabajo y Seguridad Social.
- Cultura, Juventud y Deportes.
- Planificación Nacional y Política Económica.
- Ciencia y Tecnología.

Es Ordinario que al frente de cada ministerio se encuentre un ministro, pero un ministro podrá dirigir dos ministerios, recordemos que el presidente podrá asignar dos ministerios a un solo ministro; cada ministro tiene un suplente, la Ley 6227, General de la Administración Pública, en el capítulo segundo prevé la figura del viceministro para suplir las ausencias temporales de los ministros; el artículo 48 dispone la competencia del viceministro entre las que se encuentra la de dirigir y coordinar las actividades internas y externas del ministerio.

MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO CIVIL EN COSTA RICA²²⁰	
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA	8 de noviembre de 1949.
Estatuto de Servicio Civil	Ley 1581, promulgado 30 de mayo e inicio de vigencia desde el 10 de junio de 1953.
Ley General de la Administración Pública	Ley 6227, promulgada el 2 de mayo de 1978.
Reglamento del Estatuto de Servicio Civil	Decreto Ejecutivo no. 21 de 14 de diciembre de 1954

Fuente: cuadro de elaboración propia

El Estatuto de Servicio Civil fue promulgado el 30 de mayo de 1953; originalmente el Estatuto contenía sólo a la Ley No. 1581 que regulaba la Carrera Administrativa. Posteriormente, de acuerdo a la técnica legislativa de este país, se le adicionaron más

²²⁰ Además, existen otras leyes y decretos conexos o complementarios que regulan aspectos de Servicio Civil en la relación de empleo público. Algunas de estas leyes y decretos son:

Ley de Salarios de la Administración Pública (N° 2166 del 9 de octubre de 1957) y sus reformas.

Ley de Licencias para Adiestramiento de Servidores Públicos (N° 3009 del 18 de julio de 1962).

Ley de Personal de la Asamblea Legislativa (N° 4556 del 21 de abril de 1970) y sus reformas.

Ley del Estatuto de Servicios Médicos (N° 3671 del 18 de abril de 1966) y sus reformas.

Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas (N° 6836 del 22 de diciembre de 1982).

Decreto Ejecutivo N° 6 del 8 de agosto de 1959 (inclusión del personal de la Dirección de Asistencia Médico-Social en el Régimen de Servicio Civil).

Reglamento para el pago de zonaje a los servidores de la Administración Pública (Decreto Ejecutivo N° 90-S.C. del 13 de diciembre de 1965).

Decreto Ejecutivo N° 100 del 30 de enero de 1966 (exigencia de requisitos mínimos a los servidores que desempeñen puestos excluidos del Régimen de Servicio Civil).

Reglamento de Servicio de Conserjería de las instituciones educativas (Decreto Ejecutivo N° 7009-E del 3 de mayo de 1977).

Reglamento de Adiestramiento de Personal para los Ministerios e Instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo N° 15302-P del 27 de marzo de 1984).

De la anterior lista observamos un término poco usual, “zonaje” por lo que agregamos que se define como la compensación adicional que reciben los servidores públicos, que tengan que prestar sus servicios en un lugar (zona) distinta a su domicilio legal, fuera de la circunscripción territorial

leyes.²²¹ Esta norma jurídica que regula un servicio civil es la más antigua de Latinoamérica, actualmente el Estatuto de Servicio Civil consta de 4 títulos:

Título I. De la Carrera Administrativa.

Título II. De la Carrera Docente.

Título III. Del Tribunal de Servicio Civil.

Título IV. Del Régimen Artístico.

A partir de los años 80 se han introducido cambios, a través de reformas al reglamento o con la emisión de normas secundarias, como Decretos Ejecutivos o resoluciones de la Dirección General o incluso circulares y oficios, con el objeto de adoptar características propias de la gestión pública, en general, y en particular para fortalecer el régimen de servicio civil. De la revisión de estas reformas destaca una de las más recientes²²² hecha al Reglamento del Estatuto de Servicio Civil por el Decreto Ejecutivo 35865, del Ministerio de la Presidencia, con el objeto de agregar el capítulo XII e incluir el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, conocido como SIGERHI, cuya estructura y funciones tienen similitud a los subsistemas del SSPC mexicano.

2.6. Determinación legal de la administración pública de ESPAÑA

La Constitución Española en el Título IV, “*Del Gobierno y de la Administración*”, regula lo relativo a la administración pública. En él observamos un criterio divisor entre la parte política y la parte técnica de la administración. El gobierno se integra por un Presidente, Vicepresidentes y Ministros, en el artículo 97 se establece que corresponde al gobierno la dirección de la política interior y exterior de la administración civil y militar y se le otorga la función ejecutiva y potestad reglamentaria.

²²¹ Relativa a la Carrera Docente, No. 4565 del 4 de mayo de 1970, Tribunal de Servicio Civil, No. 6155 del 28 de noviembre de 1977 y Régimen Artístico, decreto ejecutivo No. 8555 del 10 de octubre de 2006.

²²² Decreto Ejecutivo 35865, del Presidente y el Ministro de la Presidencia de fecha 2 de marzo del 2010, Reforma al Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.

Atendiendo a la división territorial hay tres tipos de Administraciones Públicas:

- La Administración General del Estado.
- Administraciones autonómicas.
- Administraciones locales.

El ejemplo para comparar con el SSPC mexicano lo tomamos de la *Administración General del Estado*, la que de conformidad al Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre por el que se reestructuran los departamentos ministeriales se integra de la siguiente manera:

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Ministerio de Justicia.

Ministerio de Defensa.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Ministerio del Interior.

Ministerio de Fomento.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Ministerio de la Presidencia

Ministerio de Economía y Competitividad

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Uno de los preceptos fundamentales en este Título es el artículo 103 contiene objeto, principios de la administración pública y el principio de legalidad específica, los principios que rigen a la Administración Pública. Se fija como objetivo servir con objetividad a los intereses generales, los principios que rigen son eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. En el punto 3 del propio artículo 103, de la máxima norma de este país, traslada a un estatuto, la regulación relativa al acceso a la función pública pero define los principios de este procedimiento, “*de acuerdo con los principios de mérito y capacidad*”.

Lo relativo a la organización y funciones de la Administración General del Estado se regula a través de la Ley, 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en el artículo primero aborda el ámbito de aplicación, señala que dicha ley es el marco del régimen jurídico común a todas las administraciones, indica que sirve de base y contiene los principios para las administraciones autonómicas y locales y por supuesto, regula el funcionamiento específico de la Administración General del Estado. Esta Ley reitera y fortalece los principios constitucionales que deben prevalecer para el ejercicio de la administración; en el artículo 3 hace una clasificación de dichos principios, en los *de organización*: la jerarquía, la descentralización funcional, la desconcentración funcional y territorial, economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, de simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos y de coordinación; la segunda clasificación es *de funcionamiento*: integra la eficacia, eficiencia, programación, responsabilidad por la gestión pública, racionalización y agilidad de los procedimientos, servicio efectivo a los ciudadanos, objetividad y transparencia, cooperación y coordinación con otras administraciones públicas.

La organización interna de la Administración General se divide en órganos superiores y órganos directivos.

Los *órganos superiores* incluyen a:

- Los Ministros.
- Los Secretarios de Estado.

En los *directivos* se encuentran:

- Los subsecretarios.
- Secretarios generales.
- Los secretarios generales técnicos.
- Directores generales.
- Los subdirectores generales.

Con esta división en superiores y directivos podríamos equiparar los superiores a cargos de carácter político, y en los directivos al ámbito de la alta dirección pública. La figura principal es el Ministro, se equipara al Secretario de Estado en México, esta figura fue resultado de una larga evolución paralela al tránsito de la monarquía constitucional a la monarquía parlamentaria, proviene de los Consejos , Juntas y Secretarías de estado y despacho, “...tras las reformas de los Borbones, las Secretarías de Estado y Despacho, fueron imponiéndose como modelo de organización administrativa hasta que fue adoptado el nombre de Ministerio...concepto organizativo comarcadas connotaciones eclesiásticas”²²³.

Los ministerios se conforman por las Secretarías de Estado y, excepcionalmente, por las Secretarías Generales, las últimas son para la gestión de un sector de la actividad administrativa. Cada Secretaría tiene, en su interior, una organización jerárquica; la encabeza el Ministro, en seguida Secretario de Estado, Secretario General, Subsecretario y Directores Generales, como primeros niveles.

MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA CARRERA DE FUNCIONARIOS	
Constitución Española	23 y 103 principalmente.
Ley 7/2007, de 12 de abril	Estatuto básico del empleado público.
Ley 315/1964, de 7 de febrero	Ley de Funcionarios Civiles del Estado (vigencia parcial).
Ley 30/1984, 2 de agosto	Ley de Medidas para la reforma de la función pública.
Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo	Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de puestos de trabajo y Promoción Profesional de los funcionarios civiles de la administración general del Estado.
Decreto Real, 1777,	Adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de

²²³ CRESPO GONZALEZ, JORGE Y PASTOR ALBALADEJO GEMA. Los autores agregan para identificar el antecedente de las Secretarías de Estado, que la primer Secretaría fue creada en 1623 como una derivación de la Secretaría Real, la función de la Secretaría de Despacho Universal fue de enlazar al Rey y los Consejos Reales y poco a poco se consiguió “vaciar de contenido las competencias de los Consejos, cuyo proceder era lento y poco eficaz, más proclive a plasmar su estatus político que a resolver “ *Administraciones Públicas Españolas* Mc Graw Hill, Madrid 2002, p. 8

1994 5 de agosto	gestión de personal a la Ley 30/ 1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común.
APU/3416 / 2997 de 14 de noviembre	Bases comunes que regirán los procesos selectivos para el ingreso o el acceso en cuerpos generales o escalas de la Administración General del Estado.

Fuente: elaboración propia

3. ÁMBITO DEL SISTEMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1. Ámbito del sistema en CHILE

En la historia reciente del empleo público chileno, podemos afirmar que, hay dos experiencias con la característica de transversalidad, es decir que se abarca horizontalmente el ámbito de la administración general del Estado, nos referimos a la *carrera funcionaria* y al *Sistema de Alta Dirección Pública de Chile* (SADP).

En la carrera funcionaria como el sistema de alta dirección se complementan el procedimiento de selección y el nombramiento; un nombramiento acotado. El acceso a la función pública se fragmenta en dos partes o momentos. En el primero se desarrolla el procedimiento de selección para definir de entre un número de aspirantes a un número reducido de candidatos; en el segundo se ejerce el poder de nombramiento con la decisión discrecional, de una lista de personas a una sola y se formaliza a través del documento que asigna el puesto a la persona. Esta distinción es clave, por un lado la selección y por otro, el nombramiento, habrá que comprender la diferencia entre estos dos actos, tanto por su objetivo, como por la persona facultada para realizarlo. Hay una transición en el nombramiento de un acto de voluntad personal a ser producto de un conjunto de procedimientos. En México por mucho tiempo el poder de nombramiento ha sido atribuido a una sola persona, reducido a un acto de voluntad discrecional, a diferencia de España donde la selección es producto de un concurso y el resultado arroja directamente el nombre de la persona que asumirá el puesto, el nombramiento se reduce a la emisión de un documento y un acto protocolario.

La *carrera funcionaria* es el sistema de empleo público del personal titular de planta, fundada en los principios de igualdad de oportunidades, dignidad de la función pública, capacitación, ascenso, estabilidad en el empleo y objetividad en las calificaciones basadas en el mérito y la antigüedad. El estatuto administrativo o Ley 18.834 de 23 de septiembre de 1989, dedica el Título II a la carrera funcionaria. En este ordenamiento se establece que el ingreso a la carrera funcionaria en la primera planta, es mediante concurso público, al igual que el acceso a niveles superiores, que no se hubiere provisto mediante promoción, es decir, que este vacante. El concurso es el procedimiento técnico y objetivo para selección del personal que “*se propondrá a la autoridad facultada para hacer el nombramiento.*”²²⁴

Este es el primer esfuerzo de este país en la operación de un servicio civil que toma en cuenta la competencia y el mérito para el acceso y obtención de cargos de mayor jerarquía y responsabilidad. El estatuto define a la carrera funcionaria como un *sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y la antigüedad.*²²⁵

Un segundo momento en la evolución de la función pública chilena es la llegada del Sistema de Alta Dirección Pública establecido en el año 2003 por la Ley No. 19.882 del Nuevo Trato laboral.²²⁶ Este ordenamiento plantea un modelo que recoge las aspiraciones que, en ese momento, se fijaron como metas para Iberoamérica en materia de gestión pública. Este modelo se realizó a través de un acuerdo en el que involucro a los sectores más representativos del país para establecer un sistema profesional y se logró que se pusiera en marcha este sistema sostenido en la transparencia y el mérito para la selección de directivos

²²⁴ Es parte del texto del artículo 18 del Estatuto Administrativo, o Ley 18.834.

²²⁵ Inciso f, del artículo 3 de la Ley 18.834 o Estatuto Administrativo

²²⁶ Esta Ley es el resultado del acuerdo de los partidos políticos que integraron la Alianza por Chile, “*se convino en que se ampliara su contenido - de la ley – para incluir lo referido a la Alta Dirección Pública, que regula el reclutamiento, selección, nombramiento, remuneraciones y evaluación de desempeño de los directores de servicios, subdirectores y directores regionales de las entidades que estarían regidas por las normas de esta Ley*” así mismo agregan que “*la reformulación normativa partió de un diagnóstico que señalaba una carrera colapsada, en la cual los mecanismos existentes no garantizaban la idoneidad y el mérito en el ascenso de los funcionarios...con alto grado de insatisfacción*” *Síntesis del diagnóstico Caso Chile* en Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Autoras: Iacoviello, Mercedes y Zuvanic Laura, coordinador Francisco Longo, BID p. 148

públicos y el desarrollo de una carrera profesional para los funcionarios de la administración pública del Estado. Es un avance incluir titulares que son de la estricta confianza del ejecutivo en un sistema de selección por capacidad y mérito.

La *carrera funcionaria* se fundamenta en la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en artículo 43 contempla la figura de carrera funcionaria y remite al estatuto administrativo para regular ingreso, deberes, derechos, responsabilidad administrativa y cesación de funciones. El artículo 44, de la misma ley, señala que “*el ingreso en calidad de titular se hará por concurso público y la selección de postulantes será mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de aptitudes y méritos*” en otro artículo se complementa la caracterización legal de la carrera funcionaria, agregando parte de su naturaleza y refiriéndose a todo el personal; indica que el sistema de carrera protegerá la dignidad de la función pública y guardará el carácter técnico, profesional y jerarquizado, fundada en el mérito, antigüedad e idoneidad; el Estado asegurara la igualdad de oportunidades en el ingreso. El estatuto administrativo que ordena el artículo 43 está contenido en la Ley 18.834 del 16 de junio del 2004.

El *ámbito del personal* que comprende la carrera funcionaria abarca todos los puestos de planta hasta la categoría de jefes de departamento; de conformidad al agregado que se hizo a la Ley 19.882 por la que se adicionó la Ley 18.834, concretamente en su artículo 7, incluyó a los jefes de departamento y los niveles de jefaturas equivalentes en todos los ministerios y servicios públicos a la carrera funcionaria²²⁷.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases para la Administración del Estado o ley No.18.575 otorga, a quienes se encuentren en carrera funcionaria la estabilidad en el empleo, de acuerdo al precepto 46 de la ley, que también refiere a las formas de cesación: renuncia voluntaria aceptada, jubilación, desempeño deficiente, pérdida de requisitos para el ejercicio y, en caso de nombramiento de confianza, mediante procedimiento legal por la persona que tiene la facultad de nombramiento. Otra disposición legal de este cuerpo normativo, que

²²⁷La carrera funcionaria es el método que permite al personal de la administración pública de Chile, transitar de acuerdo a sus competencias, mérito y resultados a posiciones de mayor jerarquía y responsabilidad.

incide directamente en el ámbito de la administración pública sobre el que se aplica la carrera funcionaria y el sistema de alta dirección, aborda los empleos llamados de exclusiva confianza, el segundo párrafo del artículo 49 ciñe la posibilidad de este calificativo a los tres primeros niveles de un órgano o un servicio público de la administración del Estado, es decir a los Secretarios Regionales Ministeriales y a los subdirectores y directores regionales. En esta ley se consideran de exclusiva confianza a la planta de personal de la oficina de la presidencia de la república.

Son de *exclusiva confianza* el personal de libre designación y remoción, que la Ley 18.834 o EA enuncia en el artículo 7, los siguientes: los cargos de la presidencia de la república, de cada ministerio, los secretarios regionales ministeriales, los jefes de división o jefaturas, los jefes superiores de los servicios públicos, los subdirectores y directores regionales.

La Ley 18.575 puede equipararse como parte de un código ético ya que establece, bajo el principio de probidad administrativa, exigencia - al funcionario - de un desempeño honesto, leal, en el que prevalezca el interés general.

El Estatuto Administrativo define varios términos que nos parece ayudan a una mejor comprensión de la estructura de cargos implicados en la carrera funcionaria o en el sistema de alta dirección. Por ejemplo, se entiende por cargo público al “*que se contempla en las plantas, como empleos a contrata...*”²²⁸; se denomina *planta* de personal al conjunto de cargos permanentes asignados por ley a cada institución y pueden ser titulares o suplentes. Los titulares son nombramientos en propiedad de un cargo vacante y suplente son los designados para ocupar un cargo provisionalmente; se le llama de *contrata* al empleo de carácter transitorio, en México se le conocen como contratos por tiempo determinado. El artículo 10 del EA (Ley 18.834) ordena que los empleos a contrata duraran solo hasta el 31 de diciembre y “*los empleados que los sirvan expiraran en sus funciones en esa fecha,*” además el número de funcionarios de contrata, en cada institución, no podrá exceder del 20% del total de los cargos de planta. Esta medida corrobora que exista una mixtura en tipos de empleo y permite un equilibrio en la permanencia que implica el cargo de planta y otorga

²²⁸ Artículo 3 del Estatuto Administrativo o Ley No. 18.575

definitividad generalizada al concretar un plazo para todos los empleados de contrata, lo que seguramente permite una mejor organización y certidumbre en la gestión de los recursos humanos. También se hace referencia a que los contratos por honorarios que serán solo aquellos para actividades no habituales de la institución, definiendo con ello el límite a este tipo de nombramientos que generalmente están fuera de un servicio profesional.

En conclusión el *ámbito de la carrera funcionaria* lo detectamos en las plantas de personal que contempla el artículo 5 del Estatuto Administrativo, son:

- Directivos.
- Profesionales.
- Técnicos.
- Administrativos.
- Auxiliares.

Esta carrera inicia con el cargo de titular de un cargo de planta y continúa hasta los cargos de jerarquía inferior a los llamados de exclusiva confianza o alta dirección.

Los requisitos generales para el ingreso a la Administración del Estado son:

- Ser ciudadano.
- Haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización.
- Contar con salud compatible al desempeño del cargo.
- Haber aprobado la educación básica y contar con el nivel educativo que el empleo exija.
- No haber sido cesado en cargo anterior, salvo que hubieren transcurrido 5 años.

- No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones, ni haber sido condenado por “*crimen o simple delito*”²²⁹.

Existe un párrafo en el artículo 14 del EA que nos parece una “puerta abierta” para que la decisión de la persona a ocupar un cargo público provenga directamente de la decisión personal de autoridad facultada para nombrar y no como producto de un procedimiento selectivo, con esta discrecionalidad se provoca una distorsión hacia la consolidación de la carrera funcionaria. El precepto mencionado se refiere a la provisión de cargos; en principio establece que deberá hacerse mediante nombramiento o promoción, pero en el párrafo tercero textualmente dispone: “*cuando no sea posible aplicar la promoción en los cargos de carrera procederá aplicar las normas sobre el nombramiento.*” Aunque al final, por lo menos, asegura que la primera provisión o último nivel en el ámbito de la carrera funcionaria “*siempre será por concurso público.*”

Respecto al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) la ley 19.882 determinó que la operación de este sistema estratégico fuera en forma progresiva, conforme se den las vacantes, se aplicara en 99 de los 128 servicios públicos de la administración del Estado, por ello *el ámbito* de esta modalidad de sistema se da en dos niveles jerárquicos:

ÁMBITO DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA	
PRIMER NIVEL	JEFE SUPERIOR DE SERVICIOS PÚBLICOS
SEGUNDO NIVEL ²³⁰	<ul style="list-style-type: none">• SUBDIRECTOR• DIRECTORES REGIONALES• JEFATURAS DE UNIDADES ORGANIZATIVAS

Fuente: elaboración propia

²²⁹ Inciso f) del Artículo 11 de la Ley 18.834 o estatuto administrativo.

²³⁰ El fundamento legal para integrar el segundo nivel del campo de cargos de la administración pública que abarca el sistema de alta dirección, se encuentra en el artículo trigésimo séptimo de la Ley 19.882, que determina: “*los cargos cuyo ejercicio se entregue a altos directivos deberán corresponder a jefes superiores de servicios y el segundo nivel jerárquico del respectivo organismo. Para otorgar a un cargo la calidad de segundo nivel jerárquico de un servicio público, sus titulares deberán pertenecer a la planta de directivos y depender en forma inmediata del jefe superior o corresponder a jefaturas de unidades organizativas que respondan directamente ante dicho jefe superior, cualquiera sea el grado o nivel en que se encuentren ubicados en la planta de personal los subdirectores de servicio y los directores regionales serán siempre cargos del segundo nivel jerárquico.*”

En atención a que el SADP, al igual que el sistema del servicio profesional de carrera en México, está dirigido a los niveles de dirección, tomamos esta vertiente chilena como ejemplo para comparar, en consecuencia se abordaran otros tópicos de la misma. La instancia responsable de esta vertiente de servicio profesional es el Consejo de Alta Dirección Pública ha definido como *cualidades* que todo alto directivo debe reunir:

- Clara comprensión del sector y capacidad de visión estratégica de la política pública.
- Formación, conocimientos, capacidad y experiencia para dirigir y gestionar una organización.
- Habilidades emocionales en materia de liderazgo, trabajo en equipo y capacidad de trabajo bajo presión.
- Capacidad comunicacional, de relaciones y coordinación con el entorno institucional y sociopolítico.
- Formación y conocimiento técnicos específicos del cargo.
- Conocimiento del idioma inglés.
- Manejo de medios de comunicación.

La *exclusión del sistema* es vasta, abarca un amplio número de instituciones de la administración pública chilena. El artículo trigésimo sexto de la Ley 19.882, Ley de Nuevo Trato, define la exclusión del sistema de alta dirección pública, que integra a las siguientes instituciones: subsecretarías de la Presidencia de la República, al Servicio Electoral, Consejo de Defensa del Estado, Casa de la Moneda de Chile, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Comité de Inversiones Extranjeras, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financiera, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuestos, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Superintendencia de Seguridad

Social, Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Salud, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Deportes de Chile, Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Dirección Nacional del Servicio Civil y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal.

3.2. Ámbito del sistema en COSTA RICA

¿Cómo se concibe el servicio civil en Costa Rica y cuál es el campo que comprende? En una reseña sobre establecimiento del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica RAMIREZ, JUVENAL²³¹ afirma que éste es resultado de un proceso histórico, social y político en el que concurren ideas e inquietudes de personas de diferentes épocas y modos de pensar. Afirma que este proceso culmina en 1953, cuando se promulga el Estatuto de Servicio Civil.²³² El proceso de referencia fue condicionado y motivado por influencia del Servicio Civil norteamericano, cuyo modelo trataron de adoptar varios países latinoamericanos en la primera mitad del siglo XX, entre ellos, Paraguay, Argentina, Uruguay y Chile. El autor retoma, como referencia directa al régimen de servicio civil, el mensaje del Presidente Ricardo Jiménez Oreamuno, quien al dirigirse al Congreso de la República, el 1° de mayo de 1928, señaló: *"...Nombramientos hechos a base de política resultan pésimos. Tiempo es ya de establecer el Servicio Civil (...). La Ley Fundamental del Estado promulgada como primera Constitución en 1825 decía que 'todo ciudadano costarricense es admitido a los destinos públicos sin más diferencia que la de sus virtudes y talentos'..."*²³³

En Costa Rica, como ya se anticipó, hay una tradición de considerar al servicio civil, por lo menos como aspiración, como una estrategia para mejorar el resultado de la administración pública. Uno de los primeros intentos fue el del Licenciado Oscar Barahona

²³¹ JUVENAL RAMÍREZ ARTAVIA, *El Régimen de Servicio Civil, Presidencia de la República*, Dirección General de Servicio Civil, Área de desarrollo estratégico, San José, Costa Rica, 2008.

²³² Ley No. 1581.

²³³ Dirección General de Servicio Civil. Documento sobre *El 35 aniversario del Régimen de Servicio Civil (1953-1988)*, San José, Costa Rica, 1988, p. 13.

Streber quien en 1945 redactó el primer proyecto de Estatuto Civil de la Función Pública, cuyo artículo 1º decía: “*El objetivo primordial de esta Ley y de sus Reglamentos es establecer una Administración Pública técnica, eficiente, depurada y económica regulando los derechos y obligaciones, con ocasión del trabajo, de todos los trabajadores que estén directamente al servicio del Poder Ejecutivo o de las Municipalidades, o de entidades u organismos dependientes de o estrechamente relacionados con aquél o con éstas.*”²³⁴ El proyecto contemplaba la creación del Instituto Costarricense de Servicio Civil como institución operadora del mismo. Este proyecto no logró el consenso, ni consolidarse y quedó solo como antecedente de la percepción de los actores políticos respecto a la necesidad de un empleo público sistematizado, situación similar sucede en la historia que muestra los intentos que en México se manifestaron; pronunciamientos y discursos, la puesta en marcha requería más tiempo.

Después de unos años, sembrada la inquietud y como parte de un proyecto político, el Presidente Otilio Ulate Blanco decidió integrar una Comisión que se encargaría de redactar el actual Estatuto de Servicio Civil, el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 29 de mayo de 1953 y publicado en el Diario Oficial “*La Gaceta*” el 31 de mayo del mismo año.

RAMÍREZ²³⁵ ofrece una definición del régimen de servicio civil. Para él este concepto trata de incluir los elementos básicos que lo identifican en el contexto institucional de Costa Rica; lo define como, “*el Régimen de Servicio Civil es un sistema jurídico-administrativo, creado para regular el acceso y ejercicio de los cargos de la función pública, en procura de una Administración profesional y eficiente. Está constituido por un conjunto de instituciones, personas, normas y principios filosóficos y técnicos; establecidos en procura de garantizar la eficiencia de la Administración Pública, proteger los derechos de sus servidores y conservar una relación ordenada y equitativa en la administración del empleo público.*”²³⁶

²³⁴ LUJÁN ALVARADO, JAIME, *Conferencia sobre antecedentes del Servicio Civil en Costa Rica*. Dirección General de Servicio Civil, San José, Costa Rica, enero, 1959, Cit. por: JUVENAL RAMÍREZ ARTAVIA, *El Régimen de Servicio Civil*, Presidencia de la República, , Dirección General de Servicio Civil, Área de desarrollo estratégico, San José, Costa Rica, 2008, pp. 4-5, <http://www.seccivil.go.cr/dgsc/documentos/cecadec/servicio-civil-costa-rica.pdf>

²³⁵ RAMÍREZ ARTAVIA, JUVENAL, *El Régimen de Servicio Civil*, Presidencia de la República, Dirección General de Servicio Civil, Área de desarrollo estratégico, San José, Costa Rica, 2008, pp. 19, <http://www.seccivil.go.cr/dgsc/documentos/cecadec/servicio-civil-costa-rica.pdf>

²³⁶ Ídem. p. 2

Antes de ubicar los puestos en los que se aplica el sistema de profesionalización que el Estatuto del servicio civil contempla en Costa Rica, vale la pena detenernos en el concepto de funcionario, expuesto en leyes de este país. El título quinto de la Ley 6227 aborda la figura de servidor público²³⁷, lo define como “*la persona que presta servicios a la Administración a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva*”. Lo que en México se conoce como “selva semántica” referida en el primer capítulo de esta tesis, respecto a la terminología de los conceptos utilizados para el personal del servicio de carrera, el artículo 111.2 de la Ley 6227 costarricense hace una puntualización que nos parece muy útil, considera equivalentes los términos de “servidor público” “funcionario público”, “empleado Público” y “encargado del servicio público”, se vincula con la disposición constitucional del artículo 11 que define a los funcionarios públicos.

Implícitamente el artículo 112, de este mismo capítulo, asigna el término servidor público a aquellos que participan en la “*gestión de la administración pública*” los que serán regulados por el derecho administrativo y de obreros, trabajadores y empleados los que no participen en la gestión de la administración pública y sean regulados por derecho laboral, esta disposición que en principio parece aclaradora, resulta ambigua sin la correspondiente enumeración de cargos.

El artículo 2 del Estatuto de Servicio Civil considera servidores del Poder Ejecutivo a “*los trabajadores al servicio remunerados por el erario público y nombrados por acuerdo formal publicado en el Diario Oficial*” claramente se desprende dos los elementos del concepto, el nombramiento y la percepción. No se incluyen principios o características personales.

El Régimen de Servicio Civil cubre a los servidores de los diferentes ministerios y organismos del Poder Ejecutivo. Dichos servidores se dividen en *tres* ramas:

²³⁷ Este capítulo es breve se conforma tan solo con 8 artículos distribuidos en el capítulo primero relativo a los servidores públicos en general y el capítulo segundo a los funcionarios de hecho.

- *Carrera Administrativa.* A los funcionarios de los programas o servicios no docentes; por ejemplo: Profesionales y Técnicos en distintas ramas, Oficinistas, Secretarías, Trabajadores Especializados y Agentes de Seguridad y Vigilancia. Estos están regulados por las disposiciones del Título I del Estatuto de Servicio Civil (Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953).
- *Carrera Docente:* Incluye al personal docente, técnico-docente y administrativo-docente del Ministerio de Educación Pública; por ejemplo: Profesores de Enseñanza Preescolar, Primaria y Secundaria; Directores de Colegio y Escuela, y Asesores de Educación. Los funcionarios de la rama docente están regulados por el Título II del Estatuto de Servicio Civil (Ley No 4565 del 4 de mayo de 1970).
- *Carrera artística* se refiere a los funcionarios que prestan servicio en áreas audiovisuales, escénicas, literarias, y musicales.

Atendiendo a las características de cada una de las ramas descritas, la que nos interesa es la carrera administrativa porque sus condiciones se acercan más al ámbito del servicio profesional de carrera de México. En Costa Rica la administración es central, en México se le denomina administración pública federal y abarca solo un rango de puesto en México el ámbito del sistema abarca los cargos desde enlace al de director general. El ámbito que se estudiará es el de la carrera administrativa, se descarta del análisis a la carrera docente y artística, que es más cercano al tema que se estudia y al caso mexicano, como la carrera magisterial inserta en la Secretaría de Educación Pública de México.

El régimen de servicio civil comprende a los distintos ministerios del poder ejecutivo, enumerados en el apartado anterior sobre la composición de la administración pública, se han agregado a este ámbito los organismos adscritos: el Instituto sobre el alcoholismo y fármaco dependencia, el Movimiento Nacional de Juventudes, la Procuraduría General de la República, la Imprenta Nacional, el Archivo Nacional, el Museo nacional y el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud.

El rango de *exclusión* es muy amplio, el artículo 3 del Estatuto del Servicio Civil menciona a:

- Funcionarios de elección popular.
- Los miembros de la fuerza pública.
- Funcionarios y empleados en cargos de confianza personal.

ÁMBITO DE EXCLUSION SEGÚN EL ESTATUTO	
ART. 3 ESTATUTO	Funcionarios de elección popular Los miembros de la fuerza pública
ART. 4. CARGOS DE CONFIANZA	Los Jefes de Misiones Diplomáticas y los Diplomáticos en misión temporal. El Procurador General de la República. Los Gobernadores de Provincia. El Secretario y demás asistentes personales directamente subordinados al Presidente de la República. Los oficiales mayores de los Ministerios y los choferes de los Ministros. Los servidores directamente subordinados a los ministros y viceministros. Los directores y directores generales de los Ministerios así como los de oficinas adscritas a ellos.
ART. 5 FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS	El tesorero Nacional. El Subtesorero Nacional. El Jefe de la Oficina del Presupuesto. Los servidores pagados por servicios o fondos especiales de la relación de puestos de la Ley de Presupuesto, contratados para obra determinada. Los trabajadores que presten servicios interinos u ocasionales o servicios técnicos en virtud de contrato especial. Los que reciban pago en concepto de servicios profesionales temporales o de otros trabajos realizados sin relación de subordinación. Los médicos que presten el servicio social. Los maestros de enseñanza primaria aspirantes. Los profesores de segunda enseñanza interinos o aspirantes. Inspector General e Inspectores Provisionales, de Autoridades y Comunicaciones. El Director de Migración, el Jefe del Departamento de Extranjeros y el Director Administrativo del Consejo Superior de Tránsito. Los funcionarios de la Comisión nacional de prevención de riesgos y atención de emergencias.

Art. 6 SERVICIO SIN OPOSICIÓN²³⁸	Los subalternos de los jefes de misiones diplomáticas. Los cónsules y empleados de oficinas consulares. Los secretarios de las gobernaciones de las Jefaturas Políticas y de Agencias Principales de Policía. El personal de la presidencia de la república que no esté subordinado directamente al presidente. El personal de la comandancia en Jefe que no este de alta en el servicio activo de las armas.
--	---

Fuente: elaboración propia

3.3. Ámbito del sistema en ESPAÑA

Como se indicó en la descripción del modelo de análisis, en este apartado se pretende identificar cual es el ámbito de la Administración General del Estado en el que se aplica un sistema de selección y profesionalización basado en el mérito y la competencia.

Con base en la hipótesis de que para lograr la firmeza de un sistema de selección y profesionalización habrá que sostenerlo en un entramado legal sólido, que exige ubicar en la máxima norma la determinación de un sistema profesional de carrera, con ello se consolida una definición política respecto del empleo público, que contiene las bases del sistema para evitar alteración ante los vaivenes que trae todo cambio de gobierno. Así es el caso de España, tiene asentado en su Constitución (CE en adelante) los principios de *capacidad, mérito e igualdad de oportunidades* en el acceso al empleo público, lo cual puede ser un ejemplo para la evolución del servicio profesional de carrera en Latinoamérica. Por tanto, nos parece pertinente y necesario, agregar unos párrafos sobre cómo contempla la CE al servicio público profesional.

El documento constitucional de España contemporánea contiene principios que regulan el procedimiento de selección de funcionarios: *igualdad, capacidad y mérito*, los que se desprenden de dos preceptos para perfilar la función pública actual, nos referimos al

²³⁸ El artículo 6 del Estatuto, establece que para el ingreso al servicio sin oposición será suficiente con que el candidato seleccionado por el ministro cubra los requisitos mínimos para la idoneidad, serán parte del servicio civil, pero no gozaran del derecho de inamovilidad.

artículo 23.2 y al 103 CE. Principios presentes en la historia normativa de la función pública española, que fueron incluidos en la constitución vigente por el Dictamen de la Comisión del Congreso de los Diputados (BOC. de 1 julio de 1978).

Estos principios son el cimiento de la función pública y, desde nuestro punto de vista, determinantes para la selección de funcionarios. El artículo 23.2, tiene como antecedente un derecho fundamental que proviene de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que establece el principio igualdad, e incorpora en ese texto la referencia directa a puestos y empleos públicos: *“sin otra distinción que sus virtudes y la talentos”*. En la actualidad la Constitución Española en el apartado relativo a los derechos fundamentales contiene el principio de igualdad en el acceso a la función pública en el Título I denominado *“De los derechos y deberes fundamentales”*, Capítulo II, Derechos y Libertades, sección I: *“De los derechos fundamentales y de las libertades públicas,”* concretamente el citado artículo 23.2, señala que todos, de igual manera, tienen la oportunidad para el acceso a funciones y cargos públicos; esta ubicación del precepto lo define como un derecho fundamental. El artículo se estructura en dos párrafos, en el primero se refiere al sujeto el término de *“Ciudadanos”* (no el de personas ni el de españoles); en el segundo, señala el derecho que tienen los ciudadanos- *“...a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes.* Partimos de que el artículo 23 de la CE, en el apartado relativo a los derechos fundamentales, contempla la idea de que la igualdad es un derecho humano, un derecho fundamental, que se encuentra vinculado con el artículo 103.3 para conformar el derecho de igualdad al acceso a la función pública bajo los principios de capacidad y mérito. El vínculo de estos dos preceptos no es de opinión unánime, sino tema de discusión académica, el criterio al que nos hemos sumado, es el que unifica los artículos 23.2 y 103.3, como si fueran una sola disposición, que conjuntamente define el derecho fundamental de los ciudadanos al acceso en condiciones de igualdad a la función pública. El autor PALOMAR OLMEDA, concluye que *“el artículo 23.2 de la Constitución es aplicable a los funcionarios en sentido estricto...”* es decir no solo se refiere al derecho de los ciudadanos a cargos de elección popular sino al derecho de acceso a al área administrativa. Esa opinión no es homogénea, hay una opinión dividida respecto a este vínculo. Una tesis jurisprudencial que sirve de soporte para confirmar que la visión

unificada de estos preceptos fortalece a la función pública, está contenida en la STC.52/1986, de 23 de abril que en su parte relativa dice: “aunque esta exigencia figura en el artículo 103 CE, y no en el 23.2 de la Constitución impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad.”

Por otra parte, entendemos que este derecho fundamental de igualdad no significa el acceso directo a la función pública, sino solo la posibilidad de evitar discriminaciones en los procesos de selección de funcionarios. Se le ha llamado como derecho reaccional de configuración legal. El autor GARCÍA TREVIJANO afirma que de este precepto no nace el derecho para desempeñar funciones “*sino simplemente a participar*”, esta postura es con base a la definición de la STC 50/ 1986 que enfatiza el carácter “*puramente reaccional, para impugnar ante la jurisdicción ordinaria*”. MAURI MAJOS ²³⁹ define la naturaleza de este derecho de acceso a la función pública, como: “*lo que otorga el artículo 23.2 de la CE es un derecho a reaccionar impugnando ante la jurisdicción ordinaria, y en último término, ante el Tribunal Constitucional, toda norma o toda interpretación y aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad*”. En el mismo sentido, SANCHEZ MORON le denomina un derecho *per relationem*, es decir “*el derecho a no ser discriminado o sufrir un trato desigual no fundado en razones objetivas...*”²⁴⁰

Este fundamento en la constitución vigente muestra la intención de dar continuidad a la voluntad política de que el régimen de función pública español sea sostenido en los principios de capacidad y mérito expresados en todo proceso de selección, a diferencia de algunos países latinoamericanos como México que el servicio profesional no está arraigado en la Constitución y su origen legal proviene de reformas relativamente recientes; en España los principios para el acceso a la función pública cuentan con un profundo arraigo histórico no son producto de la novedad de la gestión pública, sino de una tradición constitucional que data desde 1837, para corroborar esta afirmación agregamos un cuadro síntesis que nos indica el precepto constitucional que ha previsto dichos principios y el texto en la parte relativa del artículo que los contiene.

²³⁹ MAURI MAJOS ob. Cit. P. 254

²⁴⁰ SANCHEZ MORON, MIGUEL, *Derecho de la Función Pública*. Ob. Cit. 2008. P 114

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE CAPACIDAD Y MÉRITO

CONSTITUCION FECHA	ART.	TEXTO
1837 18 de junio	5	<i>“todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad”</i>
1845 23 de mayo	5	<i>“todos los españoles son admisibles a empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad”</i>
1869 6 de Junio	27	<i>“todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad, la obtención y el desempeño de estos empleos y cargos, así como la adquisición y el ejercicio de los derechos civiles y políticos son independientes de la religión que profesen los españoles. El extranjero que no estuviese naturalizado no podrá ejercer en España cargo alguno que tenga aneja autoridad o jurisdicción...”</i>
1876 30 de junio	15	<i>“todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad”</i>

Fuente: elaboración propia

En la actualidad la principal ley del marco legal para identificar los procedimientos de selección y profesionalización es el Estatuto Básico del Empleo Público²⁴¹ (EBEP, en adelante). Normativa que surge de un largo proceso de diseño y acuerdos, unos cuantos datos nos podrán dar una idea del trayecto para la elaboración de este estatuto. La narración de ANA MARÍA CALVO nos parece clara e ilustrativa para describir el procedimiento de elaboración de esta norma; al respecto señala: *“se constituyó la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público en septiembre del 2004 con la finalidad de llevar a cabo un documento que sirviera de base para la posterior elaboración del anteproyecto... la comisión siguió en sus trabajos un esquema participativo contando con la opinión de todas las administraciones públicas, de organizaciones sindicales y otras organizaciones portadoras de intereses profesionales, económicos, y sociales relacionados con el empleo público. Una vez hecho público el informe, se procedió a elaborar el*

²⁴¹ Ley 7/2007 del 12 de abril o Estatuto Básico del Empleo Público, publicado en el BOE Núm. 89 del 13 de abril.

*anteproyecto por el Ministerio de Administraciones Públicas y concluyó, felizmente, con su aprobación en el Congreso de los diputados el 29 de marzo del 2007*²⁴².

Ahora bien si los principios constitucionales tienen un arraigo histórico, el EBEP es una muestra de que la influencia de la gestión pública está presente en la función pública actual de España, el análisis de este texto legal permite observar argumentos acordes con la línea de la gerencia pública, por ejemplo los conceptos clave de eficiencia, eficacia y flexibilidad están presentes en la exposición de motivos del EBEP, como objetivo se impone la finalidad de mejorar la calidad de los servicios. Caracteriza al sistema de empleo público, como el que atrae a los profesionales necesarios y estimula a empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones. Sobre la gestión de personal utiliza calificativos como racional, objetiva ágil y flexible, al mismo tiempo que reitera que los elementos básicos de carrera y selección, se ubican en los principios constitucionales de mérito y capacidad. Reconoce, abiertamente, un régimen heterogéneo de personal, tanto de la Administración General del Estado como de las distintas Administraciones Autonómicas. Justifica la dualidad del régimen, en de carrera y laboral, por la necesidad de la flexibilidad de este último para determinadas áreas de la administración, pero también reconoce como imperativo que determina como régimen general, al funcionarial.

Otra observación que puede indicar como el tema de la función pública no está exento de resistencias políticas, se desprende de que el propio estatuto considero la necesidad del desarrollo de este estatuto con leyes de función pública, que corresponderán a las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, tal como se afirma en artículo 6 del EBEP. En el mismo sentido la disposición final cuarta relativa al inicio de la vigencia, en el punto número tres dispone que “*hasta que no se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantienen en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto*” mismas que hasta el año 2011 no se han expedido.

²⁴² CALVO ANA MARIA, *Los cambios más novedosos del Estatuto del Empleado Público*. En *El Estatuto del Empleado Público y la modernización de la Administración local*. XIII Seminario sobre Gestión Pública Local. Ediciones Trea. Gijón Asturias. 2008. P 149.

El artículo 8 del estatuto en comento contiene una tipología del empleo público, o dicho de otra forma, la intención abierta de ensamblar características de los modelos cerrado y abierto. Por tanto el estatuto es una norma general que contiene la regulación que será aplicable a los funcionarios de la Administraciones Públicas así como las específicas para el personal laboral. En general pretende articular la gestión del empleo público al nuevo contexto de la Unión Europea. Reconoce al personal como el factor más importante para lograr satisfacer el derecho a una buena administración previsto en el artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

En la propia exposición de motivos, justifica la dualidad del régimen de carrera y laboral por la necesidad de la flexibilidad de este último para determinadas áreas de la administración.

Otro aspecto relevante, que no encontramos en la LSPC de México, el EBEP contiene un Código de conducta, común a todos los tipos de empleo, sostenido en principios, valores éticos y deberes básicos. Regula los derechos individuales y los de ejercicio colectivo. Esta norma²⁴³ clasifica a los empleados públicos en:

- Funcionarios de carrera.
- Funcionarios interinos.
- Personal laboral.
- Personal eventual.

Contiene además la figura del *personal directivo*.

Al comparar con el sistema del servicio profesional de carrera el ámbito o campo está ubicado para el caso de España en los *funcionarios de carrera*. El artículo 9 del EBEP los define como aquellos en virtud de un nombramiento legal están vinculados a una administración pública por una relación estatutaria regulada por el derecho administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

²⁴³ El numeral 2 del artículo 8 del EBEP, clasifica al empleo público en 4 tipos de funcionarios, los funcionarios de carrera, los funcionarios interinos, el personal laboral y el personal eventual.

Los funcionarios de carrera están organizados en cuerpos y escalas así como, a su vez, se clasifican de conformidad al título que se exige para el acceso. Por ello se forman distintos grupos²⁴⁴ descritos en el cuadro siguiente:

GRUPO	SUBGRUPO	TITULACIÓN EXIGIDA
A	A1 A2	Título de grado universitario
B		Técnico superior
C	C1 C2	Título de bachiller o técnico Título de graduado en educación secundaria obligatoria

Fuente: elaboración propia

En conclusión el modelo de función pública de España en la actualidad, es mixto, contiene características del modelo cerrado con una amplia introducción de elementos del modelo abierto; el ámbito de los funcionarios de carrera abarca tres grupos del A al C, en el que están integrados los funcionarios de carrera como primera categoría, estructurados en cuerpos y escalas

ÁMBITO DEL SISTEMA EN CADA PAÍS			
CHILE	COSTA RICA	ESPAÑA	MÉXICO
En Carrera Funcionaria Todos los puestos de planta hasta jefes de departamento.	Carrera Administrativa: Profesionales y Técnicos en distintas ramas, Oficinistas, Secretarías, Trabajadores Especializados y Agentes de Seguridad y Vigilancia.	Modelo de función pública: <ul style="list-style-type: none"> • Carrera de funcionarios. • Carrera horizontal y vertical. 	En la administración pública Federal Centralizada los niveles: Director general. Director de área. Jefe de Departamento. Subdirector de área. Enlace.
ÁMBITO DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN			

²⁴⁴ Artículos 74,75 y 76 del EBEP.

PÚBLICA			
PRIMER NIVEL Jefe superior De servicios públicos			
SEGUNDO NIVEL Subdirector Directores regionales Jefaturas de unidades organizativas			

3.4. Responsables del sistema en CHILE

La institución fundamental responsable del modelo de profesionalización implementado, en el contexto de la nueva gestión pública, en Chile es la *Dirección Nacional del Servicio Civil*, (DNSC, en adelante). Nació como un servicio descentralizado e inició sus funciones en enero del año 2004 con el objetivo de implementar la selección de equipos directivos profesionales mediante concurso.

El Título III de la ley 19.882, en su artículo vigésimo sexto, define la creación y funciones de la DNSC, incluye - dentro del mismo - a la Ley Orgánica que se compone de 9 artículos y tres transitorios, dentro del precepto vigésimo sexto. El artículo primero de la Ley Orgánica de la DNSC regula su naturaleza jurídica, es decir, ser un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con una relación indirecta con el Presidente de la República, ya que será a través del Ministerio de Hacienda. Nos parece que el otorgamiento de patrimonio propio es una posibilidad real de la descentralización para lograr una autonomía de funcionamiento que conduzca a preservar el sistema de profesionalización, tanto para la carrera funcionaria como para la alta dirección, sin embargo al ubicarse dentro del rango de mandato y supervisión de un ministerio desmerece esta oportunidad. En el caso mexicano, en la Secretaría de la Función Pública se ubican las instancias de operación federal del SSPC, con ello se da una ventaja patrimonial y de la personalidad jurídica, ya que se pasa de la forma centralizada, que en México se otorga a las

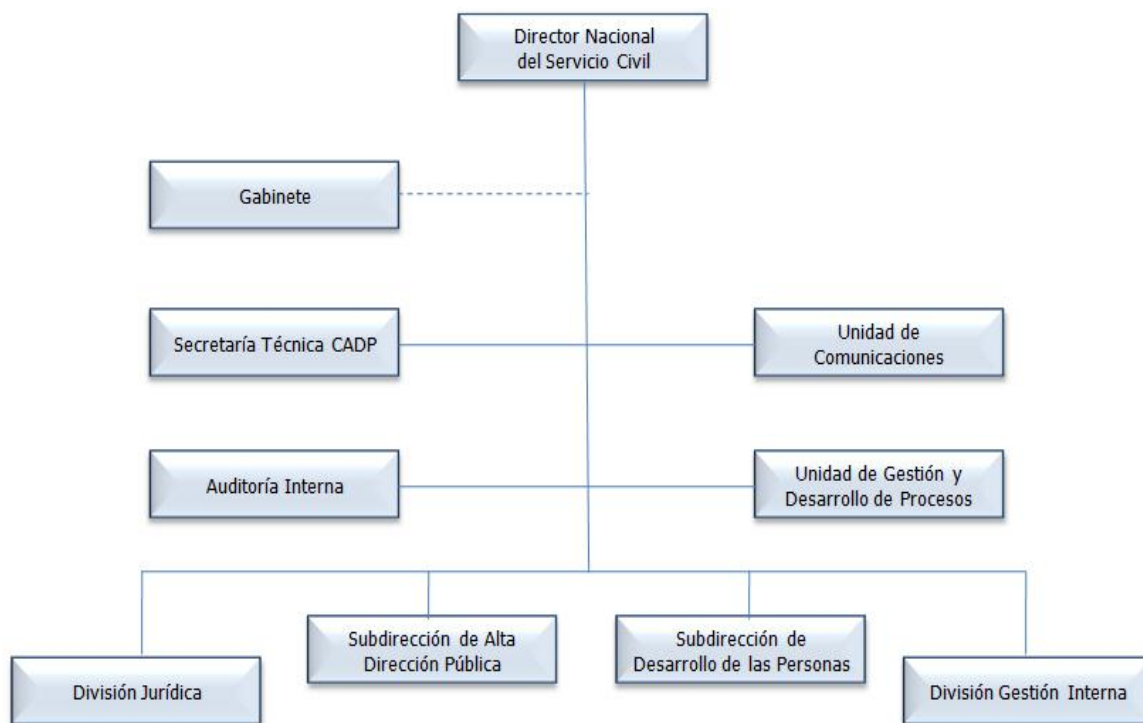
instancias de operación del sistema, a la descentralización. Es indudablemente una ventaja para resguardar los objetivos del sistema.

Es preciso aclarar que la DNSC no sólo es responsable de los modelos de profesionalización de funcionarios, también de la gestión de todo el personal de los servicios de la administración del Estado.

El artículo segundo de la Ley Orgánica, respecto de las funciones, resaltan los incisos que están vinculados con la operación de la carrera funcionaria o el sistema de alta dirección, por ejemplo el inciso, d) ordena la eficiencia y eficacia en el funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública; el e) trata del registro de la información que impacta directamente en el sistema, como se ha dicho es una herramienta fundamental para el desarrollo transparente de la carrera, la certidumbre en los resultados de la evaluación y favorece la igualdad de oportunidades ya que también es el vínculo permanente entre las autoridades operadoras y el funcionario; el h) ordena apoyar al Consejo de Alta Dirección Pública que es otra instancia de operación e instruye en el inciso i) el apoyo para que las unidades de recursos humanos sean profesionalizadas.

A la cabeza de esta instancia estará un Director de exclusiva confianza del Presidente de la República, cuenta con una subdirección de Alta Dirección Pública.

Con el objeto de fortalecer la coherencia intersectorial se establece, al interior de esta dirección, un consejo integrado por los ministros de Hacienda, de Trabajo y Previsión Social y el Secretario de la Presidencia de la República. El consejo deberá reunirse por lo menos dos veces al año; la secretaria ejecutiva del mismo recae en el titular de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Cuenta con un Comité Consultivo que deberá integrarse con expertos en gestión de recursos humanos, representantes de la administración pública y de las asociaciones de funcionarios. La organización interna de esta dirección es la siguiente:



Fuente: organigrama tomado del sitio www.serviciocivil.gov.cl

La *misión* de esta instancia refleja el interés general. Se plantea fortalecer la capacidad de los servicios públicos en el desarrollo e implementación de políticas y prácticas de gestión de personas, para aumentar la productividad y la calidad de los bienes y servicios que requiere la ciudadanía; la *visión* es construir un estado de personal al servicio de las personas.

Un conjunto de valores institucionales son los que marcan la operación de esta instancia, la excelencia, transparencia, colaboración, confianza, respeto y compromiso.

Por lo que se refiere al sistema de alta dirección pública, otro de los órganos responsables directamente vinculado con la estructura de la Dirección Nacional del Servicio Civil, a través de la *Subdirección de alta dirección pública*, es el *Consejo de Alta Dirección Pública*, que tiene como principal función la asesoría al presidente de la república, ministros y jefes de servicios en materia de la provisión de cargos de altos directivos públicos de confianza, regulando los procesos de selección.

El consejo está conformado por cinco miembros. La designación es compartida entre el ejecutivo y el legislativo, cuatro de los consejeros surgen de una selección mancomunada y

calificada, son designados por el presidente de la república y ratificados por cuatro séptimas partes de los integrantes del senado, por un periodo de seis años, elegidos tres de ellos cada tres años, con el objeto de una movilidad y permanencia de dos de sus miembros; es presidido por el titular de la dirección nacional del servicio civil y contará con un secretario responsable de actas.

Una disposición que nos parece sería determinante para el desmantelamiento del sistema de botín, que aún prevalece en México, se encuentra en el artículo cuadragésimo séptimo de la Ley 19.882. Este ordenamiento establece la incompatibilidad (de los sujetos que ocupen el puesto) entre el cargo de consejo o Comité de Selección de directivos de segundo nivel con los cargos directivos unipersonales en los órganos de dirección de los partidos políticos así como la participación - por sí o por su cónyuge o parientes hasta el primer grado de consanguinidad - en el control o propiedad de empresas o instituciones relacionadas con los procesos de selección de personal. Esta disposición previene acciones de influyentísimo que distorsionan los objetivos de los sistemas de profesionalización de funcionarios públicos.

Las funciones del consejo ²⁴⁵son:

- Conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicio, nivel III.
- Resolver la contratación de empresas especializadas en selección de personal para asesorar o realizar todo o en parte las tareas de selección.
- Revisar y aprobar perfiles profesionales de los candidatos propuestos por el ministro del ramo que corresponda.
- Proponer al presidente de la república entre 3 y 5 de los candidatos seleccionados.
- Participar en el comité de selección de directivos del segundo nivel jerárquico mediante un representante.
- Conocer los reclamos interpuestos por los participantes en los procesos de selección.

²⁴⁵ Artículo cuadragésimo segundo de la Ley 19.882

- Proponer al Ministro de Hacienda los porcentajes de la asignación de alta dirección para los jefes superiores del servicio.
- Proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del sistema de alta dirección.
- Proponer el nombramiento y remoción del secretario del consejo.

Los *comités de selección* son otra instancia fundamental, se conforman de acuerdo al tipo de concurso. El artículo 21 de la Ley 19.575, texto refundido²⁴⁶, establece que el comité de selección preparará y realizará el concurso. Su integración depende del tipo de concurso, de acuerdo a lo siguiente:

TIPO DE CONCURSO	INTEGRACIÓN DEL COMITÉ
DE INGRESO	Por 5 personas: De los de mayor jerarquía en el servicio. Jefe o encargado de personal.
DE PROMOCIÓN	5 personas de la principal jerarquía en el servicio. Dos representantes del personal o planta. El jefe o responsable del personal.
Selección de Altos Directivos del segundo nivel jerárquico ²⁴⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Un representante del jefe superior del servicio directivo. • Un representante del ministro del ramo. • Un miembro del CADP o un representante del mismo.

Fuente: elaboración propia

La *Junta Calificadora* es otra instancia responsable del sistema. Actúa para coadyuvar con la evaluación, específicamente, revisa y asigna una puntuación a cada funcionario que participa en la capacitación. La Junta Calificadora Central se conforma por cinco

²⁴⁶ El derecho administrativo se caracteriza por su dinamismo, las normas suelen ser reformadas por lo menos en cada periodo de gobierno, por lo tanto se van sumando nuevos contenidos o eliminando otros, de tal manera que es difícil reconocer un texto vigente a menos que se realice una investigación cada vez que se quiera consultar. Este problema se ha intentado subsanar con la publicación de textos que contengan todas las reformas. En España este ejercicio legislativo adquiere el nombre de “*refundido*”, mismo que utilizamos para el caso de esta norma de Chile por tratarse de la misma técnica.

²⁴⁷ De acuerdo al artículo quincuagésimo segundo de la Ley 19.882

funcionarios del más alto nivel y un representante del estamento a seleccionar; se integra en cada institución donde por lo menos hubiere 15 funcionarios y se le denomina Junta Calificadora Regional. Estas juntas están integradas por tres funcionarios del más alto nivel jerárquico y un representante del personal, elegido de acuerdo al estamento a calificar. Corresponde a un reglamento especial determinar las ponderaciones para calificar, deberán tomarse en cuenta una precalificación, que hace el superior inmediato y que se constituye por las notas o antecedentes que estén asentados por escrito, además de contemplar la hoja de vida y de calificación. El registro de la evolución de la carrera se le llama “*hoja de vida*”²⁴⁸ que podemos definir como el expediente de registro de la evolución, de cada persona, en ésta se inscriben los méritos y resultados o calificaciones del desempeño. Las instancias responsables directas del funcionamiento de ambos modelos son:

INSTANCIAS OPERADORAS DE CARRERA FUNCIONARIA Y SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA	
1.	DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
2.	CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA
3.	COMITÉS DE SELECCIÓN
4.	JUNTAS CALIFICADORAS

Fuente: elaboración propia

3.5. Responsables del sistema en COSTA RICA

Son tres instancias específicas las responsables de la operación del servicio civil de Costa Rica:

La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora, encargada de dirigir y administrar la aplicación del Estatuto de Servicio Civil en las diferentes instituciones del Régimen de Servicio Civil.

²⁴⁸ Artículo 47 de la Ley 18,575

Las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH), antiguas *Oficinas de Recursos Humanos*, son las unidades administrativas encargadas de ejecutar las normas, políticas y procedimientos emanados del Estatuto.

El Tribunal de Servicio Civil es el órgano encargado de conocer y resolver los distintos conflictos y reclamos surgidos entre los funcionarios y el Estado, tales como, despidos y reclamaciones, contra disposiciones de la Dirección General de Servicio Civil o de los jefes.

La *Dirección General de Servicio Civil*, coordina el Régimen de Servicio Civil, es responsable de promover, los principios, las normas estatutarias y las políticas de Servicio Civil, en las diferentes instancias del Poder Ejecutivo, así como de asesorar, controlar y mantener una posición de liderazgo técnico en la administración de personal de cada uno de ellos. Bernal Robles²⁴⁹ señala que actualmente la Dirección General de Servicio Civil (DGSC en adelante) es un órgano de desconcentración máxima de la Presidencia de la República,²⁵⁰ y forma parte de la administración pública; está sujeta a las disposiciones que rigen para este ámbito; de igual manera lo están las Oficinas de Recursos Humanos que forman parte de la red que sostiene el servicio civil.

La Dirección General de Servicio Civil fue fundada el 28 de junio de 1953, mediante el Acuerdo Ejecutivo No. 41. El antecedente inmediato fue la Oficina de Selección de Personal, establecida por la Junta Fundadora de la Segunda República en 1948; después se dio un proceso de desconcentración y modernización iniciado en 1987 que implicó cambios. Actualmente goza de personalidad jurídica instrumental,²⁵¹ es decir, sólo para efectos de la gestión de su presupuesto, lo que en México denominamos autonomía de gestión; la Dirección General de Servicio Civil está organizada de la siguiente manera:

Integración de la Dirección General del Servicio Civil de Costa Rica.

²⁴⁹ ROBLES ROBLES, BERNAL, *El papel de la fiscalización y otras formas de control en la Gestión del Talento Humano en la Función Pública. El caso de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica*, ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública. Costa Rica, 2009, No. 56-57: p. 339, http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/56_57/bernal_robles.pdf

²⁵⁰ Dictamen de la Procuraduría General de la República C-159-96 del 25 de setiembre de 1996.

²⁵¹ Esta característica de contar con carácter instrumental para efectos del presupuesto, fue e integrada por la adición al artículo 7 BIS, del Estatuto de Servicio Civil, por el artículo único de la Ley no 8978 del 26 de setiembre del 2011, publicada en La Gaceta No. 243 de 19 de diciembre de 2011.

- Un Director General, nombrado por el Presidente de la República, previo concurso de oposición.

- Un Subdirector General.

10 Áreas técnicas:

- Asesoría Jurídica.
- Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES).
- Gestión de Recursos Humanos.
- Auditoría de la Gestión de Recursos Humanos.
- Carrera Docente.
- Desarrollo Estratégico.
- Administración de Servicios Institucionales.
- Reclutamiento y Selección.
- Asistencia para el Desarrollo del Sector Descentralizado.
- Salarios e Incentivos.

Tres Oficinas desconcentradas de Servicio Civil para la atención de la gestión de recursos humanos en las instituciones del Poder

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 5 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, (en adelante y en este apartado dirá solo, Reglamento del Estatuto) el director general cuenta con un consejo conformado por los jefes de departamento de la dirección, el propio director podrá invitar a otras personas a dicho consejo.

Atribuciones y funciones del director. Las funciones y atribuciones que establece el artículo 13 del Estatuto y 4 del Reglamento del Estatuto, son: analizar, clasificar y valorar los

puestos del ámbito del servicio civil; seleccionar a los candidatos elegibles; establecer la calificación periódica de cada empleado por sus jefes, el expediente personal y aquellos procedimientos necesarios para lograr la eficiencia en la administración; promover programas de entrenamiento del personal, análisis de los salarios, y promover un sistema moderno de administración de personal.

Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos. (ORH) Son el conjunto de oficinas de recursos humanos, ubicadas en cada Ministerio o institución integrada al régimen de servicio civil. El artículo 8 del Reglamento del Estatuto, les llama *Sistema de Gestión de Recursos Humanos*, que está conformado por todas aquellas oficinas de Recursos Humanos, las cuales son órganos de enlace y coordinación permanente con la Dirección General.

Estas oficinas están a cargo de un jefe o encargado, pagado con presupuesto de la institución de que se trate o de la Dirección General de Servicio Civil. Los jefes o encargados de Recursos Humanos se definen de manera conjunta entre el Director General de Servicio Civil y el superior jerárquico del área a la que pertenecen, dependerán administrativamente del titular de la Institución respectiva -o del que este delegue- y técnicamente de la Dirección General. Para ser relevados, separados o removidos del cargo, se requiere de la autorización previa de la Dirección General de Servicio Civil. Estas ORH son el enlace entre la operación central del régimen de servicio civil y la interna de cada dependencia. La reforma, de 9 de enero de 1998, al artículo 8 del Reglamento del Estatuto, añadió el artículo 8 bis para conformar dos instancias que se desprenden de este colectivo de jefes de recursos humanos, la asamblea y el Consejo Técnico de Recursos Humanos, ambas tienen el mismo objetivo: el análisis y asesoría para la DGSC.

La reforma de 2010 introduce el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, modifica algunos conceptos²⁵² y funciones de las mismas instancias, para adecuar sus atribuciones a este nuevo modelo de organización del empleo. Este sistema es definido en el artículo 133 del Reglamento, aunque en su redacción se refiere a los procesos que deben tener cada una de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, que por lo menos deben

²⁵² Es de hacerse notar que el término de gestión se aplica a funciones anteriores, además se agrega el de “gerenciar” por ejemplo en el artículo 124 del Reglamento se define a las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos como “*las instancias competentes para gerenciar los procesos de Gestión de Recursos Humanos que interesen a los respectivos Ministerios...*”

contener la gestión de la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión de servicios de personal, gestión de la compensación, la gestión del desarrollo así como la gestión de las relaciones humanas y sociales, apartados funcionales que con la debida distancia se pueden equiparar a los componentes o subsistemas del servicio profesional de carrera mexicano, sin que tengan una organización similar.

Otra instancia de operación de este régimen es el *Tribunal de Servicio Civil*, creado mediante la Ley No. 6155 de 28 de noviembre de 1977, sus facultades son de naturaleza jurisdiccional, sin embargo es importante mencionarlo porque está directamente relacionado con el servicio civil. En este ordenamiento se establece la facultad a la Corte Suprema de Justicia para nombrar al *Tribunal de Servicio Civil* y señala que se integrara por tres propietarios y tres suplentes²⁵³, el estatuto de servicio civil, en el Título III, regula sus funciones, para:

- Atender y conocer en primera instancia lo referente a los despidos de los servidores regulares del Régimen de Servicio Civil.
- Atender las reclamaciones sobre resoluciones o disposiciones emitidas por la Dirección General de Servicio Civil.

3.6. Responsables del sistema en ESPAÑA

En este apartado se muestran y explican las instancias de la Administración general del Estado dedicadas a la implementación del sistema de *carrera profesional*.

Colocamos como primera instancia a la *Secretaría de Estado de Administraciones públicas*, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al interior de esta Secretaría de Estado y dependiendo directamente del Secretario de Estado se ubica la Dirección General de la Función Pública, responsable directa de la gestión del empleo público.

²⁵³ Artículo 10 del Estatuto de Servicio Civil.

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

NIVELES DIRECTIVOS

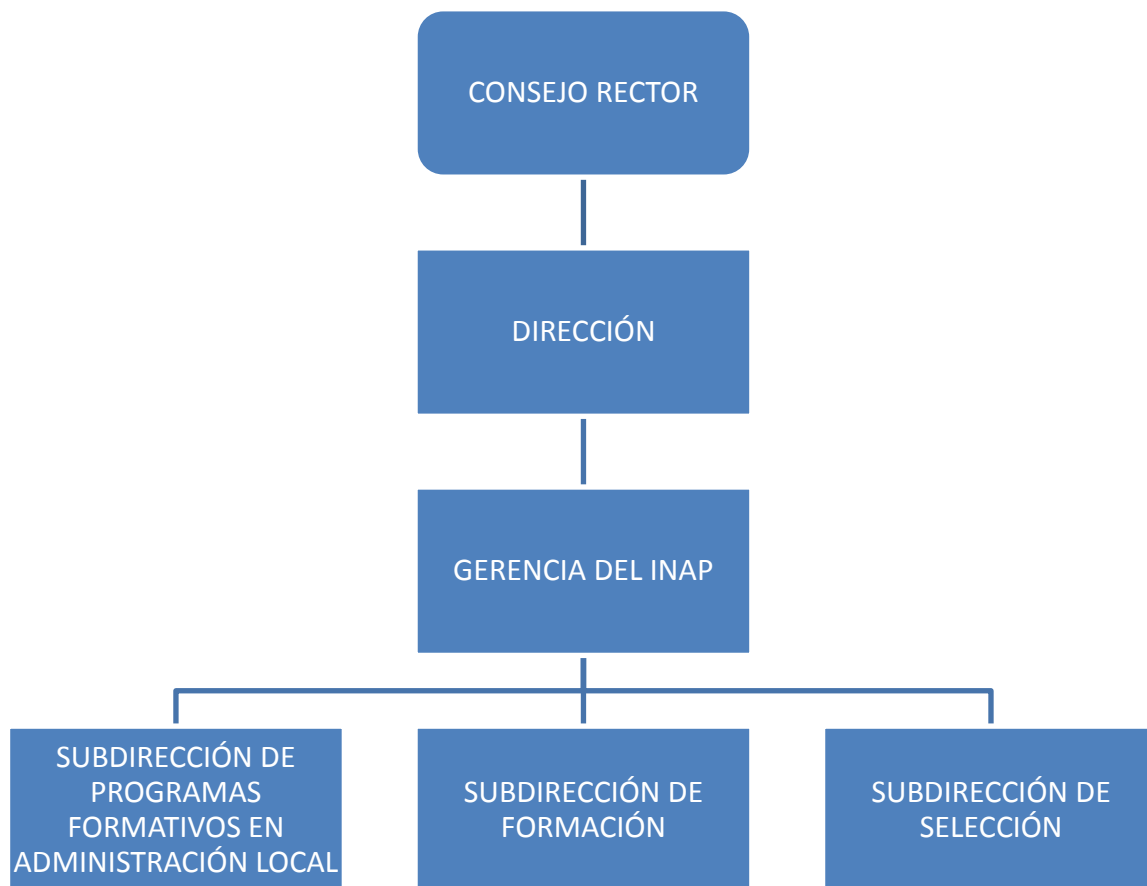


Fuente: elaboración propia tomada del organigrama del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España, que incluye el sitio www.meh.es

La instancia directamente responsable de la selección y la profesionalización se encuentra en la estructura orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), a diferencia del SSPC mexicano el procedimiento de selección se desahoga mancomunadamente entre la dirección general de recursos humanos de la instancia a la que pertenece la vacante y el Comité Técnico de Selección que es un órgano colegiado integrado por tres personas que tienen un cargo dentro de la misma instancia, el INAP en México es una instancia privada que no tiene relación directa con la selección, lo cual nos parece una gran desventaja de ahí el interés por agregar algunos datos de esta importante institución, por ello incluimos parte de su organigrama:

ORGANIGRAMA DEL INAP

NIVEL DIRECTIVO



Fuente: elaboración propia, tomada del Real Decreto 464/2011 de 1 de abril en el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Administración Pública y el organigrama del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España, que se incluye en la www.meh.es

De la importancia de este instituto destacamos dos aspectos:

- Es una institución académica directamente vinculada con la selección, lo que permite el nexo entre conocimiento y acción de las tareas de la administración pública.

- Ha sido el núcleo formador, profesional de los funcionarios públicos, no sólo para España sino para toda Latinoamérica así como para cualquiera que le interese el derecho administrativo o la administración pública.

El INAP es un organismo autónomo, cuyo antecedente remoto es el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, creado en 1958 con sede en la antigua Universidad de Alcalá. Otra etapa, de la evolución y formación del INAP, se dio con el reglamento orgánico emitido por el Real Decreto 1464/1977 de 17 de junio por el que el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios se transformó en la Escuela Nacional de Administración Pública en 1966.

En la reestructuración de 1977²⁵⁴ se le otorga el nombre que actualmente tiene, Instituto Nacional de Administración Pública, posteriormente ha tenido diversos cambios, en la actualidad uno de los principales objetivos es la selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios de la administración civil del estado.²⁵⁵

La organización y funciones que actualmente definen a este instituto fueron determinadas en el Real Decreto 464/2011 de 1 de abril por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Administración Pública. Éste estatuto recorta la estructura orgánica que tenía, reitera la vocación directiva de los procedimientos de selección, la formación y perfeccionamiento de los empleados públicos, la formación especializada para la función pública directiva, la participación en la gestión del programa de formación continua para el empleo, la colaboración con otros centros que realicen tareas de selección, formación y

²⁵⁴ Real Decreto Ley 1464/1977, de 17 de junio, por el que se determinan las funciones, organización y medios del Instituto Nacional de Administración Pública; en el artículo 1.2 de este ordenamiento se establecieron los fines del instituto: la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de los Cuerpos, Escalas o plazas de la Administración Civil, el mantenimiento de relaciones de cooperación con instituciones similares en el extranjero, en especial con los países iberoamericanos; la investigación.

²⁵⁵ Durante la trayectoria histórica de esta institución ha sostenido su misión de extenderse en la formación de agentes interesados en el derecho administrativo y la administración pública de todo Iberoamérica; además de la encomienda de la selección y profesionalización de funcionarios españoles, es un centro de “*realización y promoción de actividades de investigación, asesoramiento y documentación necesarios para el desarrollo del proceso general de racionalización y mejora de la Administración Pública*”. le corresponde también la coordinación de los centros institutos o escuelas de las distintas Comunidades Autónomas que tengan los mismos fines de capacitación y perfeccionamiento de funcionarios. PIZARRO SARA, ELISA, *El INAP y la formación de elites burocráticas iberoamericanas*. Ministerio de Administraciones Públicas. 2001, Madrid, p. 19.

perfeccionamiento de los empleados públicos, realizar estudios e investigación y, por supuesto, la tradicional colaboración en la formación de funcionarios iberoamericanos.

Con la llegada del nuevo gobierno que encabeza Mariano Rajoy Brey, se hizo un ajuste en estructura de la Administración General del Estado y la adscripción del INAP se modificó ahora forma parte de la Dirección General de la Función Pública que a su vez se encuentra en la estructura del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de acuerdo al Real Decreto 256/2010 de 27 de enero por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La ley de la materia, respecto a la selección, determina que los responsables de estos procedimientos serán los *órganos de selección*. El artículo 60 del EBEP indica que éstos deberán ser colegiados y guardar los principios de imparcialidad y profesionalidad, se agrega, también, una disposición que da cuenta de que esta norma tiene el enfoque de género, ya que ordena que en la integración de los órganos se guarde la paridad entre hombre y mujer. Define dos tipos:

- *Comisiones Permanentes de Selección, y*
- *Los Tribunales de selección.*

En el EBEP no hay una determinación tajante para definir a que órgano de selección le corresponde tal o cual procedimiento selectivo, para que la autoridad se guíe y defina si es Comisión o Tribunal, el estatuto indica que corresponderá a una Comisión, cuando el número de aspirantes se considere elevado sin determinar un número específico, por el nivel de titulación o especialización requerido, así como el tipo de cuerpo que se trate.

Los *tribunales* se nombran para cada convocatoria. Su número es impar, no inferior a cinco, constituido por funcionarios de carrera, con el mismo número de suplentes, actúan por exclusión cuando no actúe una Comisión parmente de selección.

La *Comisión Permanente de Selección* (CPS, en adelante) se establecerá por orden del Ministerio, según el artículo 12 del reglamento general, y, atendiendo al contenido del RD 1320/2004 de 28 de mayo, la Comisión Permanente de Selección es el órgano encargado de la realización de los procesos selectivos para el ingreso a los siguientes Cuerpos:

- De Gestión de la Administración Civil del Estado.
- De Gestión de Sistemas e Informática de la Administración General del Estado.
- General Administrativo de la Administración del Estado.
- Técnicos Auxiliares de Informática de la Administración del Estado.
- General Auxiliar de la Administración General del Estado.

Por acuerdo del departamento u Organismo correspondiente podrá encomendársele la selección del personal de otros Cuerpos o Escalas. La CPS está compuesta por:

- Un presidente,
- Trece vocales y
- Un secretario.

La CPS se encuentra regulada por el artículo 8 del Real Decreto 464/2011 de 1 de abril, ahí se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Administración Pública; la define como el *“órgano colegiado encargado de la realización de los procesos selectivos para el ingreso en los cuerpos y escalas de funcionarios de la Administración General del Estado...”*

A los *órganos de selección* les compete el desarrollo y calificación de pruebas selectivas, Además les corresponde:

- Vigilar que en el cumplimiento y desahogo de las bases de la convocatoria se mantengan los principios de imparcialidad, profesionalidad, igualdad de oportunidades entre ambos sexos.
- Adoptar las medidas necesarias para lograr la participación de discapacitados en igualdad de condiciones.
- Podrán contar con funcionarios que colaboren en lo general o asesores especialistas en el ejercicio de sus especialidades técnicas.

- Elaborar y ordenar listas de candidatos que habiendo participado en el proceso selectivo, y no superado éste, si hayan obtenido la puntuación que la Comisión Permanente de Selección (CPS) considere suficiente, para nombramiento de personal funcionario interino

²⁵⁶ Las listas tendrán el orden de puntuación obtenida y el carácter provincial, por lo que se distribuirá a los candidatos en función del domicilio.

- Excluir a quienes no cumplen requisitos o falsen datos.
- Fijar la puntuación mínima necesaria para superar cada uno de los ejercicios y pruebas.

Impedimento o exclusión. No podrán formar parte de los órganos de selección:

- Los funcionarios que, cinco años antes de la convocatoria, hubieren participado en las tareas de preparación de los aspirantes a las pruebas selectivas.

- Tampoco podrán constituir mayoría los integrantes del órgano de selección que pertenezcan al mismo cuerpo o escala que se esté convocando, excepción hecha del personal docente e investigador.

- Participar cuando concurren las circunstancias de abstención previstas por el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común,²⁵⁷ que aunque sí se diera el supuesto, no

²⁵⁶ De conformidad al contenido del Artículo 10 de EBEP, “son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) la existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera; b) La sustitución transitoria de los titulares; c) La ejecución de programas de carácter temporal; d) el exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses...”

²⁵⁷ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, BOE núm. 285 de 27-11. “Artículo 28. Abstención. 1. Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el número siguiente de este artículo se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior de inmediato, quien resolverá lo procedente. 2. Son motivos de abstención los siguientes: a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado. b) Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato. c) tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior. d) Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate. e) tener relación de servicio

necesariamente produce invalidez de los actos, sí implica responsabilidad para quien debió de abstenerse.

- El personal de elección o designación política, funcionarios interinos, personal eventual y laboral no podrán formar parte de los órganos de selección.
- Representar a alguien, su actuación deberá ser a título personal, al respecto quizás se deba este precepto a la incidencia política que puede generarse al interior de estos órganos, considero que también se relaciona con las acciones de los integrantes de cada cuerpo a favor de los demás miembros, o bien la relación con los sindicatos, en cualquier caso, aunque puede tacharse de ambigua esta disposición tiene un efecto preventivo.

Lograr un equilibrio entre la imparcialidad y la flexibilidad en la selección es de suma importancia. La *discrecionalidad técnica* es el margen de decisión que los órganos de selección tienen para emitir su juicio de valor, sobre este tópico es ilustrativo el contenido de la *jurisprudencia que señala que los tribunales de Justicia no podrán sustituir esta tarea de valoración de los órganos de selección.*²⁵⁸ Para ahondar en el tema basta agregar otros argumentos de sentencias que según el autor PALOMAR OLMEDA han forjado una “*línea jurisprudencias que puede considerarse estable y de alcance general,*”²⁵⁹. Por ejemplo la STS 27 de octubre de 1998 (RJ 1988,76639) que en la parte de nuestro interés dispone: “... los juicios técnicos que emiten los tribunales valoración de la documentación y los trabajos de los aspirantes, así como sus conocimientos, aptitudes e historiales, no pueden ser sustituidos por una decisión de la Administración ni por unos pronunciamientos de los Tribunales de este orden jurisdiccional - salvo que se incida en arbitrariedad o desviación de poder. dado el carácter revisor de sus potestades referido a la conformidad de los actos recurridos con el Ordenamiento Jurídico y de aceptarse el planteamiento del recurrente se estaría realizando un control técnico no de legalidad... la competencia técnica de los

con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar. 3. La actuación de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente la invalidez de los actos en que hayan intervenido. 4 Los órganos superiores podrán ordenar a las personas en quienes se de alguna de las circunstancias señaladas que se abstengan de toda intervención en el expediente. 5 la no abstención en los casos en que proceda dará lugar a responsabilidad.”

²⁵⁸ STS 15 julio 1996 (RJ 1996,5704).

²⁵⁹ PALOMAR OLMEDA, A. VAZQUEZ GARRANZO J. Ob. Cit. P 802.

tribunales examinadores para valorar el nivel de los participantes a través de los ejercicios realizados dentro del propio proceso de oposición, está necesitada en su desarrollo de un margen inevitable de discrecionalidad, no revisables, dentro del núcleo esencial de la función que les ha sido asignada discrecionalidad que se acepta como cosa irremediable, ya que a su vez, sucintaría en sus decisiones las mismas dudas y perplejidades, lo que atentaría a la seguridad jurídica...”

Otra resolución que expone, claramente, la función de valoración de los órganos de selección, se muestra en la STS 4 de marzo de 1995 (RJ 1995, 2308), la cual expone: “1) *En ella se establece que la función de los tribunales calificadores, en los procesos selectivos de acceso a la función pública, es ofrecer al órgano administrativo - que ha de decidir esa selección - los conocimientos que no posee este último pero que resultan necesarios para realizar la tarea de evaluación profesional que constituye el elemento central de tales procesos selectivos. 2) El órgano administrativo, a quien corresponde decidir el proceso selectivo, en la motivación de la resolución final que ha de citar para ponerle fin, y por lo que hace a esa tarea de evaluación, no puede hacer otra cosa que recoger el dictamen del tribunal calificador. 3) Ese carácter de órganos especialización en específicos saberes que corresponde a los tribunales calificadores ha determinado la aceptación, en su actuación evaluadora, de un amplio margen de apreciación, esto es, de eso que doctrinalmente se ha venido en llamar discrecionalidad técnica. Esa discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de control de dicha actividad evaluadora, que prácticamente estarán constituidas por estos dos básicos supuestos: el de la inobservancia de los elementos reglados –cuando estos existen– y el del error ostensible o manifiesto; y, consiguientemente, deja fuera de ese limitado control posible a aquellas pretensiones de los interesados que solo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, pero moviéndose también dentro de ese aceptado espacio de la libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto. 4) Lo anterior explica que las normas reguladoras de la actuación de esos órganos calificadores solo exijan a estos formalizar sus dictámenes o calificaciones mediante la expresión de la puntuación que exteriorice su juicio técnico. Y que tal puntuación sea bastante para que pueda ser considerada formalmente correcta dicha actuación de evaluación técnica. Y cuando tales normas no exijan que dicha puntuación, el órgano calificador cumplirá con limitarse a exteriorizarla, y no podrá reprochársele, desde un punto*

de vista formal, el que no la haya acompañado de una explicación o motivación complementaria...” (STS 10 de octubre 2000 (RJ 200, 8992)).²⁶⁰

4. OPERACIÓN DEL SISTEMA

4.1. Componentes del sistema de CHILE

En el caso de Chile coexisten dos modelos o sistemas de profesionalización: *la carrera funcionaria* y *el sistema de alta dirección*. Con base en la nueva normatividad chilena, la Ley 19.882, del Nuevo Trato se analizarán estos dos ámbitos diferentes, uno para el personal intermedio y el otro para el personal de mayor jerarquía. No se deja de reconocer que la Ley 19.882, del Nuevo Trato, representa un avance pero desafortunadamente no contempla expresamente la configuración de componentes o subsistemas, en los que consideramos es recomendable organizar los procedimientos que conforman a todo el sistema de profesionalización, en el caso de Chile fue necesario “entresacar” o identificar de distintos ordenamientos y funciones de diversas instancias de la administración pública, para la comparación con el SSPC mexicano; hay funciones fuera de la instancia de operación del SADP, por ejemplo, la planeación y definición presupuestal para la operación corresponde a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Veamos a los componentes, como los que conforman al SSPC de México, que si se encuentran determinados, identificamos al de capacitación, de evaluación y salida del sistema. Para efectos de la selección ubicamos como herramientas o presupuestos del sistema, al perfil profesional y de competencias.²⁶¹

El sistema de postulación en línea es otra herramienta fundamental para la operación del sistema de alta dirección se le conoce como el SPEL, este método permite a los aspirantes conocer convocatorias y desarrollar su postulación a través de la página www.serviciocivil.cl; lo anterior da muestra de la existencia herramientas básicas que todo sistema de

²⁶⁰ Ambos textos jurisprudenciales tomados de la obra de PALOMAR OLMEDA Y VAZQUEZ GARRANZO, *Función Pública. Códigos con Jurisprudencia*. Ob. Cit. P 804.

²⁶¹ El artículo cuadragésimo noveno de la Ley 19.882 dispone que corresponde a los ministros respectivos definir los perfiles profesionales y de competencias y aptitudes que deberán cumplir los candidatos a los cargos de jefes superiores y de servicios. Los perfiles deberán ser aprobados por el Consejo de Alta Dirección Pública.

profesionalización actual en Latinoamérica debe tener, solo que previstos de diferente manera y en normas separadas.

Respecto a las partes o componentes de la *carrera funcionaria*, contiene una serie de etapas por las cuales el empleado público puede transitar, de acuerdo a su competencia y merito, y lograr el acceso a puestos de mayor jerarquía y responsabilidad en el ámbito de los servicios de la administración pública.

La Ley Orgánica, o ley 18.575, ha definido en el artículo 32 un sistema de calificación que tiene por objeto la evaluación del desempeño del funcionario, lo que sirve de base para la promoción, estímulos y salida del sistema

El Sistema de Alta Dirección Pública, que forma parte de una nueva fase de la evolución del servicio público profesional de Chile, define los elementos que hemos apuntado como básicos del sistema, ya que articula congruentemente distintos componentes con un mismo objetivo: dotar a la administración civil de un cuerpo de profesionales altamente calificados en materia de gestión pública, es una estrategia de cascada, es decir para que la dirección organice, induzca y promueva esa nueva cultura del trabajo gubernamental. El SADP Contiene los procedimientos de la selección, formación, evaluación y desarrollo, es un sistema dirigido sólo a los altos directivos del sector público, cargos llamados de nivel III.

En comparación con desarrollo profesional del SSPC, en Chile para los altos directivos existe un *programa de inducción*, cuyo objetivo es acompañar al directivo seleccionado en un proceso de incorporación al cargo; y un *programa de formación*, basado en la capacitación para fortalecer al alto directivo como agente activo en el proceso de modernización y operación de los principios de la gestión pública. El objetivo es que esta formación deberá particularmente enfatizar las cualidades de liderazgo, visión estratégica, manejo de procesos de cambio y obtención de resultados. Este programa se desarrolla mediante la capacitación formal y con tareas de extensión que implican las actividades en foros, seminarios y conferencias.

Lo que México se denomina evaluación de competencias, en Chile se le llama sistema de calificación, cuyo fundamento legal se encuentra en la Ley de Bases de la Administración del Estado, en la Ley de Nuevo Trato, en el Decreto 1825 que aprueba el Reglamento de

Calificaciones del Personal, así como en el Estatuto Administrativo que data del 7 de septiembre de 1998. Por la fecha nos queda claro que, este último, es un instrumento normativo anterior a la Ley del Nuevo Trato que actualiza la carrera funcionaria y además incorpora el Sistema de alta dirección.

Este sistema de evaluación y calificación es anual; la evaluación comprende del 1 de septiembre al 31 de agosto, y tiene por objeto evaluar el desempeño pero también las actitudes de cada funcionario, sus resultados son la base para la promoción, estímulos o cese. El proceso de calificaciones inicia el 1 de septiembre y concluye el 30 de noviembre. No se someterán a evaluación quienes hubieren estado en el cargo por un periodo menor a 6 meses. La calificación es de tres formas: individual, grupal e institucional. A continuación se presenta una tabla que explica las tres formas de calificación de este sistema:

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN TRES FORMAS DE CALIFICACIÓN	
CALIFICACIÓN INDIVIDUAL	La <i>calificación individual</i> ubica al directivo en diferentes listas de acuerdo a los resultados, en la lista 1 se encuentran los distinguidos, en la lista dos la calificación es simplemente de bueno, la lista 3 incluye a los que están condicionados, y la lista cuatro coloca a los funcionarios para eliminación. La evaluación individual está regulada por el reglamento del servicio público respectivo y se aplica tanto al personal de planta como el de contrata.
CALIFICACIÓN GRUPAL	Esta fórmula está directamente vinculada al incremento por desempeño colectivo se contempla en la Ley 19.882, esta evaluación se aplica a funcionarios que se encuentran en unidades o áreas de trabajo está relacionada con el nivel de cumplimiento de las metas anuales fijadas por el jefe superior de servicio para cada instancia. Estas metas deberán guardar congruencia con los objetivos estratégicos de cada ministerio.
CALIFICACIÓN INSTITUCIONAL	Se refiere a la evaluación institucional de los servicios públicos asociada al cumplimiento de los objetivos de gestión que también puede ser fuente de un incentivo para los funcionarios.

Fuente: elaboración propia

Otro instrumento especial son los convenios de desempeño y evaluación, que equiparado al SSPC mexicano, podemos considerar a este procedimiento como parte del componente de evaluación del desempeño, los convenios son acuerdos de voluntad entre superior jerárquico y el nuevo funcionario, que deberán suscribirse una vez que se cuenta con el nombramiento. En ellos se incluirán las metas anuales estratégicas del desempeño, los objetivos anuales de resultados a alcanzar en el área de responsabilidad, los indicadores, medios de verificación y los supuestos en que se basa el cumplimiento. Los objetivos y metas guardaran congruencia con los planes y programas institucionales.

PARTES Y PLAZOS EN CONVENIOS DE DESEMPEÑO Y EVALUACIÓN DE ALTOS DIRECTIVOS	
CON UN JEFE DE SERVICIO PÚBLICO	PARTES QUE INTERVIENEN: <ul style="list-style-type: none">• Ministro del ramo respectivo.• Ministro de Hacienda.• Secretario General de la Presidencia de la República. PLAZO: Durante los primeros tres meses a partir del nombramiento.
CON UN FUNCIONARIO DE SEGUNDO NIVEL DIRECTIVO	El Jefe Superior del servicio público PLAZO: En los primeros 5 días a partir del nombramiento

Fuente: elaboración propia con lo dispuesto por el artículo sexagésimo primero de la Ley 19.882.

Estos convenios deberán ser comunicados a la Dirección Nacional del Servicio Civil y tendrán una duración de tres años.

4.2. Componentes del sistema de COSTA RICA

En Costa Rica no se habla de sistema sino de *régimen* de servicio civil, es una manera de gestión del empleo o quizá deba recibir el nombre de administración de personal que es el término de la etapa en la que se origina este servicio civil. El procedimiento de la

administración pública de ese país, que sirve como ejemplo de un modelo de selección y profesionalización de funcionarios, se basa en la capacidad y el mérito. Recordemos que el marco jurídico data de los años 50, por tanto la terminología y estructura es muy diferente, aunque desde los años 80 se han producido reformas parciales con la intención modernizar y adaptar ese esquema costarricense a los acuerdos internacionales en materia de gestión pública, pero la estructura general de la organización del régimen de servicio civil continua con el mismo sustento.

Una de las reformas al Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, de marzo 2010 se introduce el concepto de sistema para referirse a los recursos humanos, ésta reforma se planteó como objetivo “*homologar e integrar con conceptualmente el nuevo enfoque de gestión*”²⁶² para integrarse ahora como el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, se le conoce comúnmente por sus siglas SIGEREH, con la reforma se producen cambios que acercan este ejemplo al SSPC mexicano que estudiamos.

Los principios y objetivos que regulan este régimen de servicio civil son²⁶³:

Publicidad. Se da cuando los cargos públicos son objeto de adecuada publicidad, mediante la difusión de los concursos internos y externos para ocupar las plazas vacantes.

Mérito. Reconocimiento de la capacidad y los recursos personales para el ingreso y desarrollo de la carrera administrativa en la función pública, mediante un sistema riguroso de reclutamiento y selección basado en idoneidad comprobada, que evite la arbitrariedad, las influencias de distinta naturaleza y la parcialidad en la contratación y desarrollo del personal público. Incluye un sistema de retribución que propicie la atracción de los mejores trabajadores y su permanencia en el servicio público.

Estabilidad. Es un derecho y un medio para la profesionalización de los funcionarios y la administración, de ahí la necesidad de que estos no sean removidos de sus cargos, salvo por causales de despido o reducción forzosa de servicios.

²⁶² Decreto Ejecutivo 35865: reforma al Reglamento del Estatuto de Servicio Civil. 2 de marzo de 2010.

²⁶³ Conceptos extraídos contenidos en la www.sercivil.go.cr /dgsc. Febrero 2012.

Igualdad. El respeto a la igualdad de derechos de los ciudadanos para el acceso a cargos de la función pública, garantizando lo dispuesto por el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “*toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país*”.

Efectividad. Este principio combina la capacidad institucional en cuanto al grado en que se alcanzan las metas u objetivos establecidos con la menor inversión de recursos y con el menor número de consecuencias imprevistas. Se relaciona con el impacto de las acciones de la organización.

Se establecen como *objetivos* del régimen de servicio civil, los siguientes:

- Garantizar la *eficiencia* de la Administración Pública, con el propósito de que ésta brinde un servicio de calidad a los habitantes usuarios de los servicios públicos.
- Proteger los *derechos de los funcionarios* públicos nombrados de conformidad con los principios y disposiciones estatutarias del Régimen de Servicio Civil.
- Seleccionar, nombrar y promover a los funcionarios públicos, con fundamento en sus méritos e *idoneidad comprobada*, excluyendo las preferencias políticas, ideológicas, étnicas, familiares y religiosas.
- Garantizar la *estabilidad* de los funcionarios públicos, de modo que éstos progresen y se desarrollen en sus cargos y, sólo sean destituidos por causa justificada.
- Mantener un cuerpo de funcionarios de *alta calidad profesional* al servicio de la función pública.²⁶⁴

En analogía con las herramientas previas para el desahogo del procedimiento selectivo o bien el subsistema de planeación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Centralizada de México, en Costa Rica corresponde a la Dirección General del Servicio Civil integrar, en un Manual Descriptivo, la pormenorización de los puestos, sin embargo el artículo 16 del Estatuto utiliza otro termino, se refiere a las “*clases de empleos*”²⁶⁵, que contengan sus atribuciones, deberes y requisitos. Una de las categorías para la clasificación de

²⁶⁴ Objetivos mencionados en JUVENAL RAMÍREZ ARTAVIA, *El Régimen de Servicio Civil*, Presidencia de la República, , Dirección General de Servicio Civil, Área de desarrollo estratégico, San José, Costa Rica, 2008, p.5. <http://www.sercivil.go.cr/dgsc/documentos/cecaedes/servicio-civil-costa-rica.pdf>

²⁶⁵ En el artículo 17 del Estatuto de Servicio Civil, se define empleo como el conjunto de deberes y responsabilidades ordinarios, asignados o delegados por quien tenga autoridad para ello, que requieran el trabajo permanente de una persona.

tipos de empleo es la “*Clase*” definida como grupo de empleos similares respecto de sus deberes, responsabilidades y autoridad, estas se agrupan en grados que se definen según, la importancia, dificultad y responsabilidad en el trabajo.

En 2010, como ya se mencionó, se introdujo una reforma para crear el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, como estrategia de modernización. El actual artículo 121 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil define al “sistema” como “*el conjunto de órganos e instancias competentes bajo el ámbito del Régimen de Servicio Civil, necesarios para gerenciar y desarrollar los procesos de dicha gestión aplicables en los Ministerios Instituciones y Órganos Adscritos cubiertos por éste, autorizados para realizar y ejecutar dichos procesos*”. En éste encontramos elementos con mayor similitud que permiten la comparación con los subsistemas o componentes del servicio profesional de carrera mexicano. A continuación se presentan los elementos del sistema de Costa Rica.

Gestión de la Organización del Trabajo. Se refiere a un proceso para ejecutar el análisis ocupacional, para el mantenimiento y actualización del sistema de clasificación de puestos, que contenga el “*diseño de los cargos de trabajo*” que podríamos equiparar al perfil de puesto por los datos acerca de su contenido que son la descripción de actividades, funciones, responsabilidades y finalidades que la organización le asigna, además de la misión, se agrega por el artículo 134 del Reglamento “*lo cual conlleva la generación de perfiles y la determinación de competencias para su correcto desempeño*”.

Gestión de Empleo. Las acciones generales son la de dirigir el conjunto de políticas y prácticas para que las personas logren ingresar a la organización, continúen en movimiento y la salida. Incluye “*en este componente atribuciones relacionadas con la planificación, el reclutamiento, selección, recepción, socialización o inducción, periodo de prueba, movilidad o promoción incluida la funcional (variación de tareas) y la geográfica (reubicación)*”²⁶⁶. En prácticamente en este rubro incluye los componentes o subsistemas del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Centralizada de México, sin embargo parte de las acciones están distribuidas en los siguientes procesos de gestión.

²⁶⁶ Es parte del texto del Artículo 135 del Reglamento, introducido por el decreto Ejecutivo 35865 de la reforma del 2010 al Reglamento del Estatuto de Servicio Civil

Gestión Servicios del Personal. Aquí se incluye lo que denominamos herramientas previas para un sistema de servicio profesional, es decir la organización del registro, incluye también el control del personal, la administración de pagos, el control de movimientos, asistencia, vacaciones, certificaciones, expedientes y trámites de incentivos, beneficios, licencias y permisos.

Gestión de la Compensación. Es el trámite de compensaciones retributivas y no retributivas.

Gestión del Desarrollo. Está dirigido al crecimiento profesional a través del aprendizaje, se incluye el plan de carrera. Esta gestión “busca influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, alinear sus prioridades con las de la organización”²⁶⁷ además del estímulo al desempeño. En comparación con el sistema de servicio profesional mexicano observamos que en Costa Rica se unen, lo que para México son dos subsistemas, el de desarrollo profesional que contiene la formación y capacitación así como el de evaluación del desempeño, lo cual nos parece más acertado porque las funciones son de diferente naturaleza, una de corte académico, la otra de supervisión y control.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales. Proceso para que las relaciones sean cohesionadas, se monitoree el clima organizativo y la comunicación en orden descendente y ascendente. En un paréntesis del artículo 139 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil se establece que este objetivo, de lograr las mejores relaciones, incluye el régimen disciplinario, las condiciones de trabajo y las relaciones con los sindicatos, gremios y asociaciones. Este precepto constituye un ejemplo del estilo de redacción de esta reforma, combina el lenguaje de la época del personal administración (ejemplo claro el régimen disciplinario) con el lenguaje de la gestión pública, que como este ejemplo parece un traductor o la descripción de sinónimos.

²⁶⁷ Parte del contenido del artículo 138 del Reglamento.

4.3. Componentes del sistema de ESPAÑA

En el Estatuto Básico del Empleado Público se regulan a diferentes tipos de empleo en el que se incluye a los funcionarios de carrera, ámbito que utilizamos para comparar con el SSPC de México. En el apartado correspondiente contiene disposiciones que regulan las retribuciones, la forma de adquisición y pérdida del carácter de empleado público, el registro de los puestos, la provisión y la movilidad, las llamadas situaciones administrativas que se refiere al status de los funcionarios de carrera o, dicho de otra manera, la naturaleza jurídica de la relación, que puede ser en servicio activo, servicios especiales, servicio en otras administraciones públicas, excedencia o suspensión de funciones. Estos apartados muestran la existencia de normas en materia de planeación, selección, desarrollo administrativo evaluación y término de la relación.

La carrera administrativa está determinada por el sistema de acceso. Se complementa con el sistema de promoción, actualmente se fundamenta en la clasificación de los puestos de trabajo pero tradicionalmente la carrera tenía una secuencia dentro de cada cuerpo de funcionarios. La planeación institucional tiene por objeto cubrir los puestos de la administración pública con el personal que tenga los conocimientos y habilidades para garantizar la eficiencia y eficacia en los servicios públicos.

Se ha definido a la carrera administrativa como *“la progresión adecuada de los empleados públicos a puestos sucesivos de mayor responsabilidad, jerarquía y consecuentemente, mayor remuneración por méritos profesionales con arreglo a criterios previamente establecidos”*²⁶⁸ El acceso, sea a primer ingreso o promoción, será por concurso, por tanto las reglas de los concursos resultan ilustradoras de la forma para el avance en la carrera administrativa. El EBEP define, en el artículo 20.2, a la carrera profesional como el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

²⁶⁸ OLÍAS DE LIMA BLANCA, *La nueva Gestión Pública*. Pretenice Hall, Madrid, 1995, p. 123 citada por CRESPO GONZALEZ, JORGE Y PASTOR ALBALDEJO, GEMA en *Administraciones Públicas Españolas*. Mac Graw Hill, 2002, Madrid, P 349

Los procedimientos de selección constituyen el eje de la carrera profesional, que se escala conforme a las siguientes modalidades:

- *Carrera horizontal*, es la progresión en grado, categoría, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.
- *Carrera vertical*, consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo.
- La *promoción interna vertical* es el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo de calificación a otro superior.
- *Promoción interna horizontal* es el acceso a cuerpo o escalas del mismo subgrupo.

Si equiparamos los componentes del Sistema de Servicio Profesional de Carrera de México con el sistema de gestión de empleo público de España inserto en el EBEP, en particular la carrera administrativa de los funcionarios, encontramos que el segundo define la construcción de herramientas clave, como el registro y definición de los puestos de trabajo y de competencias. El sistema, cuenta con diversos procedimientos para la planeación y el presupuestario, desarrolla ampliamente los sistemas de selección vinculados a la formación y profesionalización, tiene el componente básico en la dinámica de la carrera, la evaluación del desempeño, al que se le considera “*el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados*”²⁶⁹ e integra a las diferentes situaciones administrativas de los funcionarios se contempla la forma de salida.

4.3.1. Definición del puesto y oferta de empleo público (OEP).

Si se trata de ordenar en una secuencia lógica el desarrollo del sistema, se abordará primero a los presupuestos previos o herramientas, son aquellos instrumentos y procesos necesarios para el desenvolvimiento de la carrera profesional del funcionario, por ello nos

²⁶⁹ Segundo párrafo del artículo 20.1, del EBEP

acercamos primero a la definición y aplicación de llamados puestos de trabajo en el caso español.

A los puestos de trabajo se les considera una de las herramientas previas para la operación del modelo de gestión de personal, cuya importancia impacta en los demás procedimientos de la carrera profesional del funcionario, así lo describe el artículo 73.3 del EBEP, *“los puestos de trabajo podrán agruparse en función de sus características para ordenar la selección, formación y movilidad.”*

La incidencia en el sistema es directa, es decir, de acuerdo al contenido de un puesto de trabajo se impulsan varios procedimientos, se desarrolla el proceso de selección, se organizan los programas de capacitación y perfeccionamiento y se genera la posibilidad de ascenso en la carrera. El artículo 74 del EBEP ordena el contenido de la definición del puesto, y dispone que, deba contener *“al menos”* la denominación, los grupos de clasificación del personal, los cuerpos o escalas, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Consideramos importante que esta puntualización del contenido de un puesto sea contenida en una norma jurídica con el nivel de ley, no de una disposición administrativa secundaria como lineamientos, circulares o acuerdos, como es en el caso de México.

La propuesta teórica que hace el profesor de derecho administrativo Manuel Férrez Fernández²⁷⁰ dice que los pasos para este proceso previo, son:

- Estudio previo de la estructura organizativa.
- Análisis de los puestos de trabajo.
- Valoración.
- Clasificación de los puestos.

En el estudio de la estructura organizativa se da a conocer el ámbito de las unidades a las que está adscrito cada relación de puestos. El análisis del puesto, según Ferez

²⁷⁰ FEREZ FERNANDEZ, MANUEL Conceptos generales en la gestión de recursos humanos en el empleo público, publicado en Manual del Empleo Público, dirigido por CASTILLO BLANCO, A. FEDERICO y coordinado por QUEZADA LUMBRERAS, JAVIER. Editorial Iustel, Madrid, 2009, p 69

Fernández, deberá abarcar cuatro fases: 1) la identificación a través de una lista de los puestos que serán analizados; 2) agrupación en función de las tareas reales con independencias de su denominación; 3) recabar información a través de cuestionario o bien por la observación para proceder a la descripción del puesto detallando las actividades y funciones, y 4) la descripción del perfil, con una lista de las exigencias requeridas al titular del puesto.

La valoración de los puestos implica ordenar jerárquicamente, atendiendo a sus características, para ubicarlos en algún punto de la jerarquía; la clasificación es una consecuencia de la valoración por lo que se procede a otorgar a cada puesto un nivel, escala o grado que permita agrupar e identificar a cada puesto. El artículo 75 contiene los rangos de clasificación, los cuerpos y las escalas, *“los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades, y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo”*²⁷¹

Por otra parte, tomando en cuenta que el perfil del puesto se utiliza para la selección y profesionalización se agrega a este apartado el criterio de Toña y Gorriti²⁷², deben tomarse por lo menos 4 categorías para conformar el perfil, conocimientos, aptitudes, destrezas y características o rasgos de la personalidad.

Las herramientas o presupuestos, previos al procedimiento de selección, son el perfil de puestos y un sistema de registro, pero para el caso de España debemos agregar un procedimiento que también puede ubicarse como previo a la selección y constituye la forma específica de planeación para este país. Podemos equiparar al componente de planeación con la oferta pública de empleo, a la que dedicaremos los siguientes párrafos.

Otro instrumento que podemos considerar componente fundamental, en el ejemplo español, es la Oferta de Empleo. Esta figura forma parte de la reforma de la administración pública, posterior a la CE, que logra concretizar normativamente, por medio la Ley 30/1984 de 2 de agosto, Medidas para la Reforma de la Función Pública, que regula a la Oferta de Empleo (OEP). Es un mecanismo *“creado para racionalizar y centralizar el*

²⁷¹ Artículo 75.1 EBEP

²⁷² Citado por FERREZ FERNANDEZ, Obra citada anteriormente, p. 74

proceso de selección de personal.”²⁷³ Se define, también, como el vínculo entre el presupuesto y el procedimiento de selección, entre la actividad financiera y la gestión de recursos humanos²⁷⁴.

Consideramos que la Oferta de Empleo Público es la fase y documento que impulsa el gobierno en el marco de la organización de los recursos humanos, con la obligación de vincular el presupuesto y acotar en términos cuantitativos y temporales la selección de funcionarios, así lo manifiestan tres autores españoles especialistas en el tema de la función pública. PALOMAR OLMEDA define a la oferta como “*instrumento de planificación que toma al órgano gubernamental en su conjunto (el gobierno) como actor y que se conforma como la concreción en cuerpos y escalas del número de vacantes que pueden ser cubiertas en un año presupuestario con cobertura de gastos*”²⁷⁵ en otro trabajo más reciente, sobre el mismo tema, destaca el carácter normativo: “*la oferta se ha configurado, en los últimos tiempos como un instrumento de ordenación de las decisiones en materia de selección de los distintos órganos llamados a efectuar el proceso de selección*”²⁷⁶. PARADA RAMÓN señala: “*la oferta de empleo público es un presupuesto obligado de toda convocatoria de procesos selectivos, oposiciones o concursos, y es susceptible de control judicial, pudiéndose reclaman tanto su falta de aprobación, como en su caso, impugnar sus contenidos.*”²⁷⁷ Para SANCHEZ MORÓN la oferta “*es otro instrumento creado por la LMRFP de 1984 para racionalizar y centralizar el proceso de selección de personal...se trata, en efecto de un documento mediante el que cada Administración hace pública la relación de puestos de trabajo o plazas vacantes que pretende cubrir a través de procedimientos de selección de personal.*”²⁷⁸ Desde nuestro punto de vista es una disposición administrativa con efectos normativos en el procedimiento de selección de funcionarios, que genera certidumbre y calidad al procedimiento.

²⁷³ SANCHEZ MORON, MIGUEL. ob. Cit. , p 107

²⁷⁴ Recuérdese en el capítulo anterior la referencia a administración de personal y de gestión de recursos humanos, por tanto adoptamos el término acorde al proceso de modernización de la administración pública española.

²⁷⁵ PALOMAR OLMEDA, ALBERTO; “*Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*” editorial Dykinson. Madrid 2009. P 174

²⁷⁶ PALOMAR OLMEDA, ALBERTO, *Organización del Empleo Público*, en Manual de Empleo Público, editorial Iustel. Madrid. 2009, p 209

²⁷⁷ RAMON PARADA, *Derecho del Empleo Público, Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público*. Ob. Cit. P 130.

²⁷⁸ SANCHEZ MORON, ob. Cit. 2008, p 107.

Para observar cómo se dio la evolución de la OEP repasemos brevemente los matices adquiridos en su historia. Lo anterior para comprender cómo esta figura que, al insertarse en un contexto donde aún prevalece el sistema de carrera y la estructura de cuerpos, presenta obstáculos y resistencias que provocan versiones diversas que impactan en el procedimiento selectivo. CRESPO MONTES señala, al respecto, que “*no hay que creer que la oferta de empleo público fue una idea que se le ocurrió al legislador en 1984*”²⁷⁹ para iniciar el listado de antecedentes. La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) transforma en obligación legal la oferta de empleo público (OEP en adelante), ya que pasó de ser un proyecto con intenciones de modernización a una norma vigente, sin embargo los resultados no fueron satisfactorios, fundamentalmente por la coexistencia de los dos modelos con instrumentos propios, en este caso la OEP vinculada a las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT, en adelante) propia del modelo abierto, que intenta convivir pero choca con la tradición de los Cuerpos y la Carrera administrativa, propios del modelo cerrado.

La versión OEP, diseñada en esta Ley, pretendía que se ofertaran todas las plazas vacantes y convocar a la selección en los primeros tres meses de cada año; además de la obligación de concluir antes del 1 de octubre estos ordenamientos así como de la conformación de un grupo de retos, que resultaron casi imposibles de cumplir, sobre todo por la presión de tiempo y la novedad de la práctica.

Esta medida fue calificada de rígida y “contraria a cualquier política de reducción de personal, y por ello manifiestamente irracional”²⁸⁰ así como un “planteamiento maximalista que en ningún momento llegó a materializarse.”²⁸¹ Otra etapa de la evolución de OEP se manifiesta con los cambios que trajo la Ley 4/ 1990, de 29 de junio, Ley General de Presupuestos del Estado que determina que la oferta contemple *solo las plazas necesarias*. A pesar de que la Ley 23/ 1988, de 28 de julio, de Modificaciones de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP en adelante), era el espacio legal idóneo y una

²⁷⁹ CRESPO MONTES, LUIS FERNANDO, *Mitos y Ritos de la Administración española*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2003, p 411

²⁸⁰ PARADA RAMON, *Derecho del Empleo Público*, Óp. Cit. Marcial Pons, Madrid 2007. P 130.

²⁸¹ CRESPO MONTES, LUIS FERNANDO. Ob. Cit. P 412

oportunidad del legislador para ajustar a la OEP, el tema no se tocó. Fue la Ley General de Presupuestos del Estado, a través del artículo 34, que se modificó el contenido de la LMRFP, concretamente al régimen de personal activo. Este artículo contiene adición a la ley 30/1984, de 2 de agosto, con el artículo 29 bis, que en su numeral 3 incluye un nuevo texto para variar las dimensiones de la OEP, señala: “la oferta de empleo público de la administración del estado, de sus organismos autónomos y de la administración de la seguridad social incluirá las plazas vacantes dotadas cuya provisión se considere necesaria, durante el ejercicio presupuestario, para el adecuado funcionamiento de los servicios. Al número de plazas convocadas podrán añadirse las que resulten del cumplimiento de lo preceptuado en la disposición transitoria 15 de la ley 30/1984, de 2 de agosto, adicionada por el artículo 2 de la ley 23/1988, de 28 de julio.”²⁸²

La Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de Protección por el Desempleo, en su artículo 15 titulado Planes de Empleo y Oferta de Empleo Público, otorga una nueva redacción al artículo 18 de la LMRFP, relativo a la OEP. En este ordenamiento se transforma el objetivo para introducir los Planes de Empleo, como estrategia global de organización, y dejar a la OEP en un plano secundario. El tema principal del artículo 18 modificado son los Planes que “se configuran como instrumentos esenciales para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas organizaciones administrativas”²⁸³, en esta frase se identifica la intención de la reforma: ratificar el objetivo homogeneizador del empleo público en las administraciones y otorgar una nueva ubicación de la OEP. Con el mandato expreso de contemplar tanto a funcionarios como a personal laboral, se transforma en un instrumento de los Planes de Empleo, además contiene una nueva restricción con la que el número de plazas, que deberán ser necesarias y con cobertura presupuestal, se ciñe a aquellas que no pudiesen cubrirse con efectivos del personal.

²⁸² LEY 4/1990, de 29 de Julio, Artículo 34. Modificaciones del régimen del personal activo. BOE número 156 de 30/6/1990, páginas 18669 a 18710 (42 págs.) Cabe mencionar que RAMON PARADA, en la obra *Derecho del Empleo Público*, citada anteriormente comenta esta modificación pero la cita como la Ley 2/1990 de 29 de junio. Ob. Cit. P 130.

²⁸³ EXPOSICION DE MOTIVOS, Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la a función pública y de protección por desempleo. BOE: 313/1993 Fecha de publicación, 31/12/1993. Referencia que la obra de CRESPO MONTES, se registra como ley 23/1993, de 23 de septiembre, Óp. .cit. p 416

En la ley 2/2004, Presupuesto General del Estado (PGE), se introdujo un condicionante para convocar a plazas de nuevo ingreso que debían ser prioritarias, además insertó una técnica denominada tasa de reposición de efectivos, ambos tendientes a controlar el crecimiento de la oferta, es decir, el número de vacantes será menor a la tasa de reposición. El artículo 20, de esta ley, ordenó que en la OEP se incluyeran a las plazas correspondientes a interinos o contratados, recordemos que en la oferta se consideraran vacantes pero no necesariamente prioritarias.²⁸⁴ Desde el informe de la Comisión de expertos para la elaboración del EBEP se advirtieron los problemas que había presentado la oferta de empleo, se recomendó que se concentrara en las plazas consideradas necesarias pero sin límites de porcentaje. Corresponde al numeral 70 del EBEP definir a este instrumento de organización de la siguiente forma: “...las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años...”

En el texto del artículo 70 se observa que el número de plazas, expresado en la OEP, es determinante para el procedimiento selectivo, ya que una vez que se decreta el número no puede modificarse. El contenido de la Oferta es abocado a la identificación de plazas y se aprovecha para ordenar aspectos del proceso selectivo.

²⁸⁴ La Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005., en su Artículo 20 establece la Oferta de empleo público y señala que durante el año 2005, el número total de plazas de nuevo ingreso del personal del sector público delimitado en el artículo anterior será, como máximo, igual al 100 % de la tasa de reposición de efectivos y se concentrarán en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Dentro de este límite, y sin perjuicio de lo dispuesto en las letras a, b, c y d del artículo 5.2 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, la oferta de empleo público incluirá todos los puestos y plazas desempeñados por personal interino, nombrado o contratado en el ejercicio anterior, excepto aquellos sobre los que existe una reserva de puesto o estén incursos en procesos de provisión.

Resulta contradictoria la forma en que este artículo establece primero la restricción del número de plazas para luego dispone la posibilidad de aumentarlo, solo con el hecho de que se establezca en la convocatoria; concretamente el primer párrafo del 61.8 reitera la prohibición de que los órganos de selección “*no podrán proponer el acceso a la condición de funcionario de un número superior de aprobados al de plazas convocadas, excepto cuando así lo prevea la convocatoria*”. Se interpreta que el EBEP otorga facultades a los órganos de selección para aumentar el número de plazas, pero no es así, ya que el aumento del 10% corresponde al acto de la OEP, y éste es un acto del Gobierno, por tanto el número de plazas de nuevo ingreso necesarias más el 10% suman un total definitivo que establece la propia OEP y no a discreción de los órganos de selección.

Los órganos de selección tienen, en este instrumento de planeación, una guía puntual para el desarrollo de su cometido, parten de ese número total definido como límite para las convocatorias, hasta el conjunto de normas que se reiteran y pormenorizan en la OEP.

4.3.2. La evaluación del desempeño

La supervisión, vigilancia y evaluación en el área de recursos humanos ha estado presente en todas las organizaciones, la diferencia está en la metodología, es decir, en el cómo hacerlo y la interrelación de los resultados con otros aspectos de la gestión de los recursos humanos. Deducimos del EBEP este otro componente, el de la evaluación, se le denomina *evaluación del desempeño*, en términos generales, para todas las administraciones públicas,²⁸⁵ y en específico para la carrera profesional. En el artículo 20 del Estatuto se incluye una definición de la evaluación como “...*el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.*” La evaluación del desempeño es otra de las novedades relevantes que trajo consigo este ordenamiento, que si bien solo

²⁸⁵ No sobra aclarar a que nos referimos con el término administraciones públicas, se definen por el artículo 2 del mismo EBEP, son la administración general del estado, las administraciones de las comunidades autónomas, y de las ciudades de Ceuta y Melilla; las administraciones de las entidades locales, los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las administraciones públicas, se incluye también a las universidades públicas.

apunta, deja a las leyes de desarrollo la pormenorización de los elementos para la aplicación de la evaluación como parte de un sistema.

Como se ha dicho, todo subsistema de evaluación pretende contar con la información que sirva de fundamento para la toma de decisiones en la gestión del empleo en general y en particular el desarrollo de la carrera del funcionario.

Los resultados de una evaluación impactan directamente en la formación, el entrenamiento, la promoción y desarrollo profesional, sirve también para comprobar el avance del área en la institución, además para efectos de la planeación y para argumentar la separación de los funcionarios. De tal manera que los resultados son relevantes para la institución y para el individuo. Las características que debe comprender todo proceso de evaluación que se precie dentro de un sistema de servicio profesional debe estar vinculado con:

- El perfil de puesto, en el que se incluyan las competencias.
- Las metas institucionales e individuales que pueden ser la definición de objetivos, lo que conduce a un tipo específico de evaluación del desempeño: la evaluación por objetivos.
- La planeación.
- La capacitación, formación y profesionalización.
- Los estímulos, compensaciones y reconocimientos.
- El régimen disciplinario.
- La promoción o movilidad.
- La separación y cese del funcionario.
- Decisiones en la reestructuración orgánica.

En el artículo 20 se identifican los elementos de medición, la conducta profesional y el logro de resultados. El legislador, al separarlos, afirma que son dos rangos distintos, que equiparamos uno al carácter individual y otro al institucional. La conducta profesional

atiende a la actitud²⁸⁶ en el desempeño, el rendimiento sugiere la habilidad del uso de recursos materiales y tiempo, el parámetro dependerá de la forma en que se fragmente la descripción de la conducta, pero lo relativo a los resultados, es la identificación de metas cumplidas, cuya medición puede ser más objetiva, basada en indicadores. Por lo tanto una evaluación sin definiciones y parámetros, sin indicadores y metas tiende a dispersarse e incluso se nutre de arbitrariedad, por parte de los superiores o el personal responsable de registrar o revisar avances. La tendencia actual es que la evaluación del desempeño incorpore el sistema de metas y objetivos, individuales e institucionales.

En la evaluación, al igual que en el procedimiento de selección, se reitera la subordinación a los principios, mediante el artículo 20.2. Se habla de los criterios de transparencia, de la que Cortes Carrez²⁸⁷ opina deberían ser tres tipos: 1) *transparencia en el proceso*, es decir cómo se va a desarrollar, quién evaluará, cuándo, con qué frecuencia; 2) *sistemas de inconformidad*, cómo se garantizan los derechos de los empleados y los evaluadores, 3) *transparencia en los efectos*, se da transparencia en los resultados, si son públicos o puntualizar el nivel de confidencialidad. El estatuto también contempla los principios de objetividad, imparcialidad y no discriminación. SANCHEZ MORON, al referirse a estos principios, justifica que el EBEP no contenga más bases para la evaluación trasladando la responsabilidad a cada tipo de administración, el autor señala al respecto: *“como es natural, el procedimiento y los indicadores de evaluación no pueden ser los mismos para todos los empleados públicos, pues ello depende sobre todo del tipo de funciones que realizan. Tampoco la tarea de evaluar representa la misma dificultad en unos u otros casos.”*

288

El 20.3 del EBEP traslada a las administraciones públicas la determinación particular de los efectos, es decir, el grado de impacto de los resultados. El Estatuto si determina en

²⁸⁶ Este apartado específico de lo que debe ser evaluado lo resalta el profesión SANCHEZ MORON, AL afirmar que *“mediante la evaluación se examina la actitud del empleado público en el servicio , así como sus logros consecuencias directas de su actividad ya sea en términos cuantitativos, a ser posible como cualitativos”* *Derecho de la Función Pública* Obra Citada p.156.

²⁸⁷ CORTES CARRERES, JOSE VICENTE, *La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público*. Artículo publicado en El Consultor delos Ayuntamientos y de los Juzgados No. 1, quincena 15.19 enero del 2009. P. 9.

²⁸⁸ SANCHEZ MORON, Óp. Cit. P. 156.

donde sea para la carrera profesional, la formación, la provisión o percepciones complementarias.

En la *carrera profesional horizontal*, en concordancia con al artículo 16.3 inciso a), se puede lograr la progresión de grado, categoría, escalón o en el mismo puesto, esta valoración contempla:

- La trayectoria.
- Actuación.
- Calidad de los trabajos.
- Conocimientos adquiridos.

El apartado 4 del artículo 20 del EBEP parece que condiciona la continuidad de un puesto de trabajo obtenido por concurso a la evaluación, aunque nuevamente remite a los sistemas de cada administración.

El estatuto sí vincula los resultados de la evaluación con las retribuciones, para ello se contemplan las retribuciones complementarias²⁸⁹, el otorgamiento de estas depende directamente de los resultados alcanzados por el funcionario de carrera, los factores fundamentales para la asignación de este tipo de ingreso, vinculado a la evaluación, son²⁹⁰:

- La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad, o condiciones del desempeño.
- El grado de interés iniciativa o esfuerzo y el rendimiento o resultados objetivos.
- Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada de trabajo.

²⁸⁹ El EBEP, define dos tipos de retribuciones para los funcionarios de carrera, las básicas y las complementarias, las básicas, son las que se retribuyen al funcionario según la adscripción al cuerpo, escala grupo o subgrupo, además de la antigüedad. Las retribuciones complementarias serán de acuerdo a las características del puesto, la carrera profesional o el desempeño y evaluación. Artículo, 22.

²⁹⁰ Artículo 24 del EBEP.

Las normas que regulan las modalidades de la evaluación del desempeño, descritas, se encuentran en el capítulo IV, relativo al derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. El numeral 37 contiene las materias objeto de negociación, en el punto.1.d, señala que a “*las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño*”. Lo anterior nos parece un obstáculo para la operación de este componente por la interacción y consecuencias que tienen los resultados con otros componentes del sistema y que queda condicionado a una negociación sindical. Ello muestra la introducción de un elemento político dentro de los procedimientos administrativos que conforman el modelo de carrera, lo que es a todas luces limitante.

4.4. Procedimientos de selección y profesionalización en CHILE

Es importante iniciar – este apartado – mencionando algunos preceptos que abordan, en términos generales, el ingreso a la administración pública. La Constitución Política de Chile en su Art. 19 señala: “*La Constitución asegura a todas las personas: (...) 17°. La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes;*”

La Ley Orgánica Constitucional, No 18.575, en el artículo 16, señala que para ingresar a la administración del Estado se deberá cumplir con los requisitos generales que determine el respectivo estatuto y con los que establece el Título III de esta Ley, además de los exigidos para el cargo que se provea. Todas las personas que cumplan con los requisitos correspondientes tendrán el derecho de postular, en igualdad de condiciones, a los empleos de la Administración del estado, previo concurso. Recordemos que el artículo 12 del Estatuto Administrativo (EA en lo subsecuente), establece los requisitos para ingresar a la Administración del Estado, entre los que se menciona el haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización, cuando fuere procedente.

El artículo 14 del EA especifica que la provisión de los cargos se efectuará mediante nombramiento o promoción y que cuando no sea posible aplicar la promoción, en los cargos

de carrera, se procederá a aplicar las normas sobre nombramiento. El mismo artículo establece que en los casos en que se origine la creación de nuevos cargos de carrera, se fijaran nuevas plantas de personal que los incluyan o se autoricen reestructuraciones o fusiones que den lugar a nuevos cargos de esa naturaleza; la primera provisión de dichos empleos se hará siempre por concurso público.

Con la entrada de la Ley 19.882 del Nuevo Trato, se introduce un nuevo sistema de concursos, basados en el mérito y la idoneidad para el desarrollo de una carrera. Los concursos operan tanto para el ingreso al puesto de último nivel, de lo que llaman planta o conjunto de categorías de personal que forman parte del ámbito de la carrera funcionaria, como para niveles intermedios. El acceso para un nivel intermedio se deriva de la imposibilidad de proveerlo internamente, luego se convoca para ser cubierto con aspirantes del exterior o fuera de la administración pública, en cualquier caso, mediante el concurso para la selección. La promoción o movimientos internos para el desarrollo de la carrera también están sujetos a concurso. A esta práctica se le denomina concursabilidad, los tipos de concursos se conocen como concurso en proceso de postulación y concurso en proceso de selección.

Se insiste en considerar, como dos grandes esfuerzos para introducir sistemas de selección y profesionalización basados en el mérito e igualdad de oportunidades en Chile, a la carrera funcionaria, en primer término, y al sistema de alta dirección, en segundo. Los procedimientos e instancias de selección varían de acuerdo a estas dos formas.

Para la *carrera funcionaria* normativamente deberán proveerse los cargos considerados en su ámbito, determinados líneas atrás, mediante concursos, en los que pueden participar tanto funcionarios de planta como de contrata. El artículo 20 de ley 18.834, o Estatuto Administrativo, dispone que compete a la autoridad que nombra publicar las bases del concurso en el Diario Oficial los días 1 al 15 del mes. Los datos que debe contener dicha convocatoria son la identificación de la institución solicitante, las características del cargo, perfil del puesto, los requisitos para el desempeño, la individualización de los antecedentes requeridos, la fecha y lugar de recepción de los mismos, las fechas de las pruebas de oposición y la fecha de resolución del concurso, otro dato adicional, que surge del

tipo de empleo que permite el artículo 25 del EA, es el que denomina *a prueba*²⁹¹, si este es el caso, la convocatoria deberá especificarlo.

En el procedimiento de selección de *altos directivos*, el Consejo de Alta Dirección Pública, a través de la Dirección Nacional del Servicio Civil, emite y publica la convocatoria con bases y normativa del concurso. En el diario oficial se emiten avisos en los diarios de circulación nacional y las páginas electrónicas institucionales. Contendrá las funciones del cargo, perfil profesional, competencia y aptitudes para el desempeño, el nivel referencial de la remuneración así como plazo y forma en que deben acreditarse los requisitos.

El artículo quincuagésimo tercero de la Ley 19.882 define a la selección de altos directivos como un proceso técnico de evaluación de candidatos que incluirá, entre otros aspectos, la verificación de los requisitos, la evaluación de los factores de mérito y de las competencias específicas que se expresara en sistema de puntaje.

Si se trata de seleccionar a un jefe superior de servicios públicos, corresponde el trámite al Consejo; pero si se trata del segundo nivel de alto funcionario será un comité de selección. Se otorga el carácter de confidencial al proceso de selección, la dirección Nacional del Servicio Civil, tomara las medidas necesarias para mantener en reserva la identidad del candidato.

INSTANCIAS Y FASES DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DE ALTA DIRECCIÓN			
DIR. SER.CIVIL	EMPRESAS, CADP Y CS	CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN O COMITÉ DE SELECCIÓN	AUTORIDAD FACULTADA
INICIO DEL PROCEDIMIENTO	EVALUACIÓN	ENTREVISTAS FINALES	NOMBRAMIENTO
CONVOCATORIA PUBLICA: Se emite y difunde.	PRIMERA FASE: Análisis curricular	El CADP o CS de acuerdo a los resultados de evaluación	El NIVEL I corresponde al Presidente de la República.

²⁹¹ Dicho periodo de prueba, tendrá el carácter de contrata, por un lapso de entre 3 a 6 meses; al término el superior jerárquico evaluará el desempeño, en caso satisfactorio se designará como titular.

	El CADP o CS de acuerdo a los resultados entregados por la empresa determina los candidatos que avanzaran a la segunda fase de evaluación gerencial	determinan los candidatos que pasaran a las entrevistas finales.	NIVEL II Compete al Jefe Superior del servicio.
RECLUTAMIENTO Por medio del sistema de postulación en línea se registran e inscriben al concurso	SEGUNDA FASE EVALUACIÓN GERENCIAL. De acuerdo a esta evaluación la empresa define a los candidatos que pasaran a la evaluación psicolaboral o tercera fase	ENTREVISTA FINAL Corresponde al CADP el I nivel jerárquico El Comité de Selección el II nivel jerárquico	
ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS	TERCERA FASE: Evaluación psicolaboral y referencias laborales	DEFINICIÓN DE NÓMINA Se hace un ajuste de percepciones	

Fuente: elaboración propia con información de la www.serviciocivil.cl.

Con base en la singularidad del método así como en las posibilidades positivas, observamos que se reitera la conveniencia de concatenar la selección y nombramiento como dos fases del procedimiento; la selección concluye con la “*nómina de seleccionados*” o relación de personas que obtuvieron los mejores resultados en el procedimiento de selección; la relación se conforma, en el modelo de carrera funcionaria, hasta con 3 nombres y en el sistema de selección de altos funcionarios la nómina de seleccionados se integra de entre 3 a 5 candidatos²⁹².

²⁹² Ver, el fundamento para la carrera funcionaria en artículo 21 de la Ley 18.575, texto refundido, en el caso de la selección de altos directivos el fundamento se encuentra en el artículo quincuagésimo de la Ley 19.882.

El consejo, para el sistema de alta dirección, elige a los titulares y los comités de selección a los segundos niveles de jerarquía. La principal actividad que desarrolló el consejo fue dirigir la conformación de las herramientas del sistema, entre las que se encuentra la definición de los perfiles de cargo para la selección congruente y acorde a las competencias para el desempeño, además del sistema de postulación en línea SPEL que desahoga la primera etapa del procedimiento.

Este procedimiento es una selección de carácter técnico que culmina con una propuesta, para entregarse a dos las instancias de nombramiento: el presidente de la república y el senado.

El procedimiento puede dividirse en dos fases: el concurso para la propuesta y el nombramiento. Para la primera se desarrollan los siguientes pasos:

- El ministerio que tenga una vacante solicitara el concurso al Consejo.
- El consejo con el perfil de selección, y verificado el presupuesto puede contratar una empresa para que desahogue el procedimiento de selección.
- Se hace una convocatoria pública con amplia divulgación.
- El proceso o fase de postulación cuando cada aspirante requisita las formas electrónicas para registrar su currículum y dejar constancia de su solicitud, en el SPEL (sistema de postulación en línea).
- La Subdirección de alta dirección pública de la Dirección Nacional del Servicio civil revisa y clasifica la información recibida en la página web de registro y solicitud para seleccionar solo aquellos que cumplen con los requisitos, lo que implica el primer tamiz de selección.
- La siguiente etapa se desarrolla con los seleccionados en el proceso de postulación para desahogar la selección, con la lista de los aspirantes que cumplen los requisitos, primero la empresa hace un cotejo para verificar la congruencia con el perfil, para posteriormente someter a evaluación a los postulantes y entregar resultados de candidatos elegibles.

- El consejo o el comité de selección con la lista de elegibles que determino la empresa la presentara, al presidente de la república si se trata de una vacante de primer nivel, o al superior jerárquico cuando es de los segundos niveles en jerarquía.

Uno de los efectos de este tipo de nombramiento es que deberá realizarse una función de tiempo exclusivo, sólo para el cargo; el nombramiento tiene una duración de tres años y puede renovarse hasta por dos veces, de acuerdo a los resultados de las evaluaciones, además de la suscripción de un convenio para el desempeño.

El convenio de desempeño tiene dos objetivos: por un lado es un compromiso concreto entre el alto directivo y su superior directo y, por otro, se puntualizan las metas individuales que deberán estar vinculadas con las institucionales, este documento es base para la evaluación. Los convenios deben contener objetivos, indicadores, medios de verificación, a fin de que ayuden al directivo en su misión, promuevan el uso eficiente de los recursos y al mismo tiempo se posibilite una rendición de cuentas concreta y transparente.

4.5. Procedimientos de selección y profesionalización en COSTA RICA

4.5.1. Procedimiento de selección

La selección en Costa Rica se desarrolla en tres pasos:

- Lista de elegibles.
- Nómina.
- Nombramiento.

El *primer paso* es un procedimiento para que los aspirantes, dígame oferentes, se sometan a pruebas, exámenes o concursos a criterio de la Dirección General y quienes logren una calificación mínima de 70% pasaran a ser “*elegibles*,” no para ocupar un puesto directamente, sino sólo para formar parte de una reserva de tiempo determinado que se

denomina la *lista de elegibles*. El artículo 3 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, Decreto Ejecutivo de 14 de diciembre de 1954 (en adelante solo Reglamento del Estatuto) , dispone que es “*elegible, es la persona inscrita en la lista de elegibles por haber presentado pruebas satisfactorias*” y el concepto de lista de elegibles lo prevé el inciso p) del mismo artículo, como “*el registro de candidatos que han sido seleccionados mediante pruebas de idoneidad para puestos de una clase determinada y que el departamento de selección de personal ha inscrito según el orden de las calificaciones.*” Este procedimiento es independiente de si existe o no una vacante, implica la operación de un registro de la DGSC y de la iniciativa de los aspirantes, que en este caso se denominan oferentes²⁹³.

El *segundo paso* se efectuará cuando un Ministerio o institución, que forma parte del régimen, cuente con una vacante. Deberá notificarlo a la DGSC, que podrá convocar a los integrante de la lista de elegibles a una nueva evaluación para “*ubicar a aquellos que ofrezcan el mejor pronóstico de éxito*”²⁹⁴ de conformidad al perfil del puesto. Una vez que se han definido a los mejores se conforma una nueva lista conformada por una terna, que recibe el nombre de nómina, para enviarla al Ministro o institución solicitante. El artículo 3 del reglamento define a la nómina, en su inciso r), como “*la terna o lista de los candidatos idóneos que la Dirección General deberá presentar al Ministro petionario o funcionario autorizado para efectos de acuerdos de nombramiento de servidores públicos*”.

El *tercer paso* se da cuando el Ministerio o Institución solicitante recibe la nómina, entonces el titular autorizado legalmente deberá escoger de esa lista a quien será el nuevo empleado, para ello cuenta con el plazo de 10 días hábiles a partir de la fecha de recibo de la nómina. Luego concluye el procedimiento de selección y se procede al nombramiento.

Los requisitos generales para estar en posibilidad de ingresar al servicio civil se encuentran previstos en el artículo 20 del Estatuto²⁹⁵, este apartado muestra, con mayor

²⁹³ Es un término, con el que habrá que tener cuidado, mientras que en España la oferta se refiere al empleo, en Costa Rica es oferta al servicio, es decir es la acción de una persona aspirante a ingresar al servicio público, que formaliza con la solicitud, entonces hace su “*oferta de servicio*”, en términos corrientes sería que una persona se ofrece a la administración como empleado, para ello existe un área y un procedimiento que tramita el “*registro de oferente*” en el que se inscribe el nombre de aquellos que se considera reúnen los requisitos generales son aceptados para que en su momento puedan avanzar a otro paso de la selección.

²⁹⁴ Así lo establece textualmente el tercer párrafo del artículo 15 del Estatuto de Servicio Civil.

²⁹⁵ En concordancia con el artículo 9.

contundencia, el lenguaje y costumbres propios de otra época y situación política, sin embargo es la norma vigente, por ello hacemos una síntesis de los mismos:

- Poseer aptitud moral y física,²⁹⁶ esta es una definición ambigua que deja a la subjetividad de la DGSC una valoración moral; por otra parte nos parece un exceso las diferentes instancias de información que puede utilizar la dirección para contar con documentos que describan la vida y costumbres del aspirante.
- Firmar una declaración jurada de adhesión al régimen constitucional, lo que también parece innecesario ya que toda persona, está obligada por la propia constitución a cumplirla, en lugar de este requisito hoy conocemos a las cartas compromiso, en Chile el convenio.
- Ser “*escogido*” de la nómina enviada por la oficina responsable de la selección.
- Aprobar las pruebas o concursos para lograr la idoneidad, que es el criterio necesario para ser elegible.
- Pasar un periodo de prueba, en algunos casos.

4.5.2. La profesionalización en Costa Rica

En 1984 se expidió el Decreto Ejecutivo No. 15302, del 27 de marzo, Reglamento del Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen de Servicio Civil, fijándose los siguientes objetivos:

- Desarrollar la capacitación mediante un subsistema cooperativo basado en el esfuerzo y colaboración interinstitucional.
- Estimular a los funcionarios, que buscan la superación personal, mediante el perfeccionamiento de sus conocimientos, habilidades y destrezas.

²⁹⁶ Dichas aptitudes serán comprobadas con información que surja del Registro Judicial de Delincuentes, de los archivos nacionales, del Gabinete de Investigación y del ámbito de salubridad pública.

- Lograr un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales existentes en el Poder Ejecutivo.
- Uniformar las políticas y métodos de capacitación en el régimen de servicio civil.²⁹⁷

Con base en la descripción de las áreas que operan este régimen, corresponde desarrollar los objetivos mencionados a:

- La DGSC.
- Las *Unidades de Capacitación* de cada Ministerio o institución que forma parte del régimen, a las que corresponde la responsabilidad directa de las actividades de capacitación, para ello podrán realizar estudios para detectar las necesidades y elaborar programas de capacitación, promover acciones conjuntas con otras unidades o con el propio CECADES; organizar y mantener permanentemente actualizados los registros que identifiquen los recursos para el desarrollo de la capacitación.
- El Consejo de Capacitación, que será nombrado por el conjunto de responsables de las unidades de capacitación de las oficinas de recursos humanos de cada institución que en asamblea elegirán 5 miembros titulares y 5 suplentes, para conformar dicho consejo, cuyas funciones en la materia son la de analizar y emitir los criterios acerca de los proyectos de capacitación, contribuir al desarrollo de programas de capacitación en los distintos campos ocupacionales; además de rendir informes al CECADES, entre otros.
- El Centro de Capacitación y Desarrollo de la DGSC.

Las actividades de capacitación serán programadas en el último trimestre de cada año y en la primera semana de enero. Las Unidades de Capacitación remitirán al CECADES el programa anual de actividades.

En la actualidad también corresponde al Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) de la DGSC, operar los procesos de capacitación, formación y

²⁹⁷ Extracto del texto del artículo 2 del Reglamento del Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen de Servicio Civil.

perfeccionamiento, cuenta con una plataforma electrónica o campus virtual para la información y oferta de cursos, del Modelo Automatizado de Gestión del Talento Humano.

Este modelo se divide en:

Inducción. Es el proceso para incorporar a todo nuevo funcionario en el régimen de servicio civil, este podrá ser impartido por la oficina de recursos humanos de la institución a la que pertenezca o bien por la Unidad centralizada de capacitación.

Capacitación para la transformación y cambio. Es el conjunto de recursos de capacitación para favorecer una nueva cultura organizacional, a través de cursos genéricos dirigidos a todos los funcionarios sin distinción de cargo o especialidad.

Capacitación técnica. Es la oferta de capacitación especial de acuerdo a las materias de un puesto, para la actualización de los funcionarios.

Capacitación administrativa. Es la que se dirige al uso de herramientas para el mejor desempeño, por ejemplo software ofimático e idiomas.

En el campus virtual se maneja un archivo de registro de datos del funcionario que participa en algún curso, al cual se le asigna un tutor. Cuenta con un apartado para documentos de trabajo; la comunicación puede ser individual y en foros. Se evalúa conforme a las tareas exigidas por el tutor y en su momento se emiten y registran las calificaciones.

El artículo 14 del Reglamento del Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen de Servicio Civil, establece que “*las acciones capacitadoras, debidamente coordinadas con el CECADES, en las modalidades de aprovechamiento y participación serán reconocidas para fines de reclutamiento, selección de personal de carrera administrativa siempre que exista relación de sus contenidos y el puesto al que se aspira.*”

4.6. Procedimientos de selección y profesionalización en ESPAÑA

4.6.1. Principios de los procedimientos de selección

Si bien los principios constitucionales que regulan los procedimientos selectivos se han abordado, complementaremos el marco teleológico con los que agrega el EBEP²⁹⁸, se considera que esta determinación legal coadyuva a homogenizar la gestión de personal en las diferentes administraciones con el fin de sentar las bases y definir el procedimiento de selección a través de los denominados principios rectores.

Deberán sujetarse a estos principios, la Administración General del Estado, las administraciones de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, las Administraciones de las Entidades Locales y los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público, vinculadas a las Administraciones Públicas, además de las universidades públicas.

Principios rectores de los procedimientos de selección:

- Publicidad de la convocatoria y sus bases.
- Transparencia.
- Imparcialidad y discrecionalidad técnica de los órganos de selección.
- Adecuación del contenido y las funciones.
- Agilidad.

Por *publicidad* entendemos el deber de la autoridad para hacer, del dominio público, la información; trae implícita la difusión y hoy día, es indicador de democracia y debe estar presente en todos los procesos de la actuación del poder público, por tanto, también en un procedimiento administrativo como la selección de funcionarios es necesario actuar de frente a la sociedad, dar cuenta del carácter democrático de un gobierno en particular; la publicidad facilita el ejercicio de los derechos ciudadanos y torna observable, ante todos, la actitud de la autoridad ante esos derechos. La *publicidad* de la convocatoria exige que deba emitirse, conjuntamente con las bases que rigen el proceso de selección, a través del Boletín Oficial del Estado. Esta convocatoria contiene disposiciones que actualizan derechos y requisitos en

²⁹⁸ TITULO IV, Adquisición y pérdida de la relación de servicio. CAPITULO I Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio. Artículo 55. Principios rectores. Ley 7/ 2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público. BOE Núm. 89 viernes 13 de abril de 2007.

igualdad de circunstancias para todos, como se ha tratado en el capítulo segundo, el derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad sólo puede garantizarse cuando la información de modo, tiempo y circunstancia se hace pública para que accedan todos los potenciales aspirantes y puedan emitir su voluntad de participar en el procedimiento selectivo.

Transparencia. Es la posibilidad de que, en todo momento del procedimiento de selección, se conozcan los datos de las actuaciones, posibilidad que tiene cualquier persona. Es otro signo que denota el carácter democrático de un gobierno en los tiempos actuales, por lo tanto se ubica en una acción de la autoridad que impide que los datos necesarios, para el ejercicio de un derecho ciudadano, sean de uso exclusivo de la autoridad. Es una característica proactiva, lo que se traduce en que la autoridad debe realizar actos para facilitar información y dejarla a disposición para cuando sea requerida.

Publicidad y transparencia son obligaciones de la autoridad y derechos de los ciudadanos; tienden a controlar el abuso y parcialidad en el ejercicio del poder.

Imparcialidad. Se refiere a la forma de actuación de los órganos de selección en el impulso de los distintos momentos del procedimiento. Deberá ser sin ejercer influencia, inducción o cualquier otra conducta en demerito del derecho de igualdad de los aspirantes. La imparcialidad es, al mismo tiempo, la exigencia para cumplir con las obligaciones de abstención o recusación, que conllevan a fortalecer el carácter profesional e independiente de los órganos de selección.

La discrecionalidad técnica es la capacidad de decisión en la emisión del juicio que decide la selección, acto que deben emitir libremente los órganos correspondientes, sin vínculo de relación jerárquica que implique subordinación. PALOMAR OLMEDA define la discrecionalidad técnica de la siguiente manera “ *bajo esta expresión se alude a la existencia de un núcleo decisonal no revisable jurisprudencialmente: el de la apreciación y la valoración de los conocimientos y aptitudes de los que participan el proceso de selectivo...*”

²⁹⁹ Este tema será retomado en el apartado sobre los órganos de selección; ahí se puntualizarán las prohibiciones tendientes a garantizar la profesionalidad y consecuente imparcialidad en las actuaciones y decisión selectiva.

Adecuación de contenido y pruebas. Este principio se refiere a la parte técnica del procedimiento selectivo, instrumentada para identificar la capacidad de los aspirantes, es decir, las pruebas, lo que significa que las pruebas y ejercicios prácticos deben ser acordes con el tipo de puesto que se oferta. El artículo 61 del EBEP, en el numeral 2, establece que deberá cuidarse “*especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados*”. La ley otorga facultad discrecional para decidir sobre el tipo de pruebas dirigidas a comprobar conocimientos y verificar la capacidad analítica, sean orales, escritas, ejercicios prácticos, comprobación del dominio de lenguas extranjeras o la superación de pruebas físicas, el objetivo de éstas es poder identificar las cualidades del aspirante que le permitan desenvolverse con capacidad, específicamente, en la tarea del empleo ofertado. El contenido y la forma de aplicación de las pruebas ha merecido comentarios opuestos, desde considerarla como “*única institución verdaderamente democrática*”³⁰⁰ hasta la determinación de reducir el “*excesivo contenido teórico y memorístico*”³⁰¹. En cualquier caso, la propuesta, definición, aplicación y valoración de las pruebas es un aspecto técnico fundamental en el proceso de selección que debe ajustarse a las características del empleo.

Agilidad. Otro atributo que la ley asigna al sistema selectivo es la agilidad, históricamente es la respuesta a la tardanza que antaño se identificó como obstáculo del sistema de selección, tendiente a imprimir celeridad tanto al procedimiento selectivo en general como a la aplicación de las pruebas.

4.6.2. Los procedimientos de selección

²⁹⁹ Ídem, P 220.

³⁰⁰ GARRIDO FALLA, F. citado por PALOMAR OLMEDA en Ob. cit. P 210.

³⁰¹ SANCHEZ MORON, M. *Derecho de la Función Pública* p. 115.

Entendemos que el procedimiento de selección es el conjunto de fases necesarias para el nombramiento de una persona como funcionario. Con base en esta definición encontramos que existen dos vías para llegar a ser funcionario: en procedimientos *internos* y *externos*. Los *internos* son aquellos que permiten a un empleado público llegar a ser funcionario, puede ser a través de la promoción interna o la provisión de puestos de trabajo. Los *externos*, también se le llama selección libre, los dividimos en sentido estricto y amplio. Le llamamos en sentido estricto cuando el aspirante a funcionario no está dentro de las figuras de relación de servicio al interior de la administración, es una persona ajena a la misma; y en sentido amplio es el caso de los funcionarios que acuden a la selección como cualquier otra persona que no tiene tal carácter, esta división solo nos sirve para delimitar el procedimiento que nos toca observar: el procedimiento externo en sentido estricto o de acceso por selección libre.

Bases generales del procedimiento selectivo. Correspondió a la LMRFP adecuar la función pública al nuevo contexto político previsto en la CE, su artículo diecinueve reguló el tema de *selección de personal* tendiente a determinar la selección tanto del personal funcionario como laboral,³⁰² ambos de conformidad con el esquema de planeación de recursos humanos definido en la OPE. Sin embargo, el artículo 19 no describe una secuencia del procedimiento selectivo, sino disposiciones generales, que a manera de síntesis enlistamos:

- Los sistemas de selección previstos en esta ley son el concurso, oposición o concurso-oposición libre.
- La conexión entre el tipo de pruebas a superar el puesto de trabajo.
- La previsión bilingüe para el caso de comunidades autónomas que tengan esa oficialidad.
- Se establece, respecto de los órganos de selección, como facultad del gobierno definir la integración y garantizar la especialización de sus integrantes.
- Se establece la norma de agilidad en el proceso selectivo “sin perjuicio de la objetividad”.

³⁰²Una de las intenciones del legislador en la LMRFP, fue regular conjuntamente el personal funcionario y laboral dato que ha significado un parte aguas del que hemos reportado en varias ocasiones, recordemos, implica el intento de fusionar o por lo menos establecer un modelo mixto.

No fue en la ley, hoy vigente DR. 364/1995, de 10 de marzo, donde se estableció la secuela procesal, sino se remitió al Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado (DR. 2223/1984 de 19 de diciembre, derogado por la actual). Como ya se afirmó el propio estatuto no contiene una secuela procesal o conjunto de fases, pero sí lo que podría definirse como *bases generales*, aunque dispersas³⁰³ Atendiendo a la jerarquía de las normas, la pormenorización ha quedado en manos del Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la administración General del Estado (RGIPP, en adelante).

El análisis de los artículos 61 y 62 del EBEP y los correspondientes del RGIPP muestra como BASES GENERALES para la selección los siguientes:

El procedimiento es de carácter abierto y una garantía de la libre concurrencia.

De las pruebas:

- Se ordena la conexión entre pruebas y tareas a desempeñar.
- Define como objetivos de las pruebas: comprobar conocimientos y capacidad analítica.
- La forma de las pruebas podrá ser: oral, escrita, por ejercicios o bien pruebas físicas.
- Se establece la posibilidad de complementar las pruebas con cursos, prácticas, entrevistas o reconocimiento médico.

De los órganos de selección:

³⁰³ MARTINEZ CORRAL J.A. Y MANZANA LAGUARDA RAFAEL señalan: el EBEP contiene solo una referencia dispersa a la Convocatoria de aquellos (relativo a los procesos selectivos) Así, por ejemplo el art. 55.2 a) recoge el principio de “*publicidad de las convocatorias y sus bases*”; el art. 61.2 se refiere a la necesaria conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a las tareas de los puestos de trabajo convocados, el art. 61.8 establece que los órganos de selección no podrán el acceso a la condición de funcionario de un número superior “*al de las plazas convocadas, excepto cuando así lo prevea la propia convocatoria*” y, finalmente el art. 62.2 dispone que no podrán ser funcionarios quien es no acrediten, una vez superado el proceso selectivo, que reúne los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria, en *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*. TIRANT Monografías 606, Valencia. 2008 p. 158.

- Se incluye la posibilidad potestativa de la autoridad para crear órganos especializados y permanentes.
- La selección puede estar encomendada a Institutos o Escuelas de Administración Pública.

Estos órganos tienen la obligación de respetar el número de seleccionados al igual que el número de plazas. Aparentemente cuentan con capacidad para variar el número de personas seleccionadas, la regla es que los órganos de selección no pueden proponer un número superior de aprobados mayor al de las plazas convocadas; pero la última parte del primer párrafo del 61.8 establece la excepción: “*cuando así lo prevea la propia convocatoria*” o bien cuando se produzcan renunciaciones de los aspirantes seleccionados antes de su nombramiento, el órgano convocante podrá requerir al órgano de selección relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos.

El formulario de solicitud. Es el esquema o formato oficial en el que se plasma la solicitud que deberán seguir los aspirantes para poder anotar ordenadamente los datos generales y requerimientos necesarios para la identificación y primera evaluación del aspirante. Supone un voto de confianza, al no exigir documentación anexa, a excepción del pago de la tasa. El modelo 790 tiene la intención de simplificar los trámites, mediante el reconocimiento de un formulario sencillo, ya que en 25 espacios (quizá 30, por los datos relativos al ministerio, centro gestor, tasa y número de serie que van al inicio más la fecha y firma) establece los requerimientos de datos del aspirante³⁰⁴, divididos en los siguientes bloques: datos generales, convocatoria, títulos académicos oficiales, datos a consignar según la convocatoria, la declaración y el ingreso de la tasa.

Se puede presentar sólo una solicitud y podrá hacerse vía internet o bien directamente en “soporte de papel”. Cada convocatoria establece los domicilios en que pueden entregarse. Sí se ingresa la tasa de derecho al sistema selectivo y no se presenta la solicitud en tiempo y forma es causa de exclusión. El formato en el espacio relativo a la convocatoria contiene la materia de minusvalía, dada esa hipótesis en el solicitante deberá especificarse el grado de

³⁰⁴ El acceso al ejemplo puede obtenerse en www.map.es, www.060.es, modelo 790.

minusvalía, si se procede por la vía de reserva y si solicita alguna adaptación para el desahogo de los ejercicios de prueba.

Plazo para presentar la solicitud. Se cuenta con 20 días naturales, a partir del día siguiente en que fue publicada la convocatoria, para requisitar y enviar la solicitud y el ingreso de la tasa correspondiente.

Tasas o pagos. Toda solicitud para el acceso a un procedimiento selectivo implica un ingreso a favor del Tesoro Público, que puede hacerse vía telemática al autorizar el adeudo en una cuenta del solicitante o bien a través del pago directo en alguna institución bancaria. Los datos correspondientes a los montos, número de cuenta e instituciones bancarias, serán insertos en cada convocatoria. Las Bases establecen los supuestos de exención de pago.

Resolución de admisión y exclusión. Es una resolución emitida por la autoridad convocante en la que declarara expresamente una relación de las personas admitidas y excluidas; este acto se considera el resultado determinante de la primera fase del procedimiento selectivo. Se emite una vez que han pasado los 20 días naturales para la presentación de solicitud, más otro plazo de un mes que tiene la autoridad convocante para emitir esta resolución.

Contenido de la lista de admitidos y excluidos. Atendiendo a lo establecido en el artículo 20 del RGIPP y el decimotercero de las BASES, la autoridad convocante emitirá una resolución declarando aprobada la lista de admitidos y excluidos con carácter provisional, que publicará en el BOE; se indicaran los lugares en que se encuentran las listas al público, también determinara que deberán “ponerse de manifiesto” en la Dirección General de la Función Pública, en el Centro de Información Administrativa del Ministerio para las Administraciones Públicas (hoy Ministerio de la Presidencia y Secretaria de Estado para la Función Pública) y en las Delegaciones del Gobierno y Gobiernos Civiles (salvo lo contrario previsto en la convocatoria). En la misma resolución se indicara el plazo de diez días hábiles para subsanar los defectos que hubieren motivado la exclusión u omisión, de ahí que se definan como listas provisionales. Otro aspecto de fundamental importancia, que contiene esta resolución, es el lugar y fecha del comienzo de los ejercicios y finalmente se dispone que no proceda la devolución de los derechos de examen.

4.6.3. Los sistemas selectivos

Los sistemas selectivos, que habíamos mencionado como técnicas para la valoración, son los mecanismos que evitan una selección discrecional o arbitraria, por tanto son el eje fundamental del modelo tradicional de función pública español. Son el instrumento preciso del mecanismo para buscar la calidad y el mérito en las administraciones públicas.

Se denominan sistemas selectivos, tanto en la LMRFP como en el EBEP, porque establecen la oposición, concurso y concurso oposición. Para MAURI MAJOS estos mecanismos “*actúan a modo de reglas de procedimiento legalmente establecidas que permiten orientar y estructurar los procesos de selección para el acceso al empleo público. Los sistemas clásicos de acceso al empleo público son oposición, el concurso-oposición y el concurso*”³⁰⁵

Ubicamos en el marco normativo los preceptos dedicados a los sistemas selectivos comencemos con la LMRFP, el artículo diecinueve titulado “*Selección de personal*”, en el numeral uno, establece que las Administraciones Públicas seleccionaran su personal, ya sea funcionario o laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso oposición libre, en los que se garantizará, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Por lo que toca al EBEP, enfocado a nuestro interés de los funcionarios del grupo A, el fundamento preciso es el artículo 61.6; determina que los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de *oposición y concurso-oposición*. En forma extraordinaria y “*solo en virtud de ley*” podrán aplicarse el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

³⁰⁵ MAURI MAJOS, JOAN. *El acceso al empleo público*, Ob. Cit. 2009. p 302

La elección de uno de los tres sistemas no es discrecional, aunque parece que la historia de la función pública en España tiende a indicarnos que la tradición permanece en la norma, porque la oposición continúa como el sistema ordinario de selección de funcionarios. No obstante cuando la naturaleza de las plazas o funciones a desempeñar lo indiquen, se optara por el concurso-oposición, y la excepción es cada vez más restringida pero no imposible.³⁰⁶ Es el concurso, que ahora exige la reserva de ley, para ser definido como sistema de selección.

Para tener presente la ubicación normativa exponemos en un cuadro la síntesis de la parte relativa los preceptos que establecen a los sistemas de selección de funcionarios:

PRECEPTOS ESPECÍFICOS DE LOS SISTEMAS DE SELECCIÓN		
LMRFP	ART. 19.1	<i>“...a través del sistema de concurso, oposición o concurso. Oposición libre...”</i>
LEY 23/1988 de 28 de julio.	Artículo primero	<i>“Se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, en consecuencia aplicables al personal de todas las administraciones públicas... 19.1...”</i>
EBEP	ART. 61. 6	<i>“... los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación. – solo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos...”</i>
RD. 2223/1984 de 19 de diciembre.	RGIPSAE ART. 3.1 DEROGADO	<i>“3.1 Todos los procedimientos de selección y acceso de personal, funcionario o laboral, se realizarán mediante convocatoria pública y a través de los sistemas de concurso, oposición o concurso oposición libres, en los</i>

³⁰⁶ Un ejemplo lo aporta el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana, que establece en el “Artículo 11. Con carácter extraordinario, y previa autorización del Gobierno valenciano, en puestos singulares que por sus especiales y concretas características no se ordenen en una de los cuerpos, clases o escalas previstas en el artículo 4 de esta ley, y requieran de una preparación muy cualificada, la selección y el acceso, pueden realizarse mediante el sistema de concurso con tribunal y con respeto de todos los principios constitucionales señalados para las pruebas de acceso. Para la dotación económica de estos puestos en los presupuestos, será preciso acompañar el expediente de su clasificación” www.ua.es.

DEROGA DO		<p><i>que se garanticen...”</i></p> <p>3.2 “La oposición consiste en la celebración de una o más pruebas de capacidad para determinar la aptitud de los aspirantes y fijar el orden de prelación de los mismos en la selección, el concurso consiste exclusivamente en la calificación de los méritos de los aspirantes y la prelación de los mismos en la selección; y el concurso-oposición consiste en la sucesiva celebración como parte del procedimiento de selección de los dos sistemas anteriores.”</p>
RD 364/1995 de 10 de marzo	RGIPP ART. 4	<p>ART. 4 SISTEMAS SELECTIVOS.</p> <p>1. El ingreso del personal funcionario se llevara a cabo a través de los sistemas de oposición, concurso-oposición o concurso libres, en los que se garanticen, en todo caso los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad. la oposición será el sistema ordinario de ingreso, salvo cuando, por la naturaleza de las funciones a desempeñar sea más adecuada la utilización del concurso-oposición, y excepcionalmente del concurso. La oposición consiste en la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar el orden de prelación; el concurso, en la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento del orden de prelación de los mismos, y el concurso-oposición, en la sucesiva celebración de los dos sistemas anteriores.</p>
APU/3416/ 2007de 14 de noviembre. Bases comunes que regirán los procesos selectivos para el ingreso o acceso en cuerpos o escalas de AGE	QUINTO PUNTO	<p>PROCESOS SELECTIVOS.</p> <p>Los procesos selectivos se ajustaran a lo dispuesto en el artículo 61 del Estatuto Básico del Empleado Público y constaran, en todo caso, de una fase de oposición, con las pruebas, valoraciones, ejercicios y puntuaciones que se especifiquen en el Anexo 1 de la convocatoria.</p>

Fuente: elaboración propia

Los conceptos de cada uno de estos métodos serán explicados a continuación. *La oposición* es el mecanismo más tradicional, pero también polémico³⁰⁷, se le considera el “viejo tema sobre el que los autores, al igual que la propia sociedad divide sus juicios...”³⁰⁸, se le denomina – básicamente - como ejercicios de valoración concentrados en la memorización enciclopédica de temas que en ocasiones no están vinculados a las funciones que habrán de desempeñarse, se critica además la complejidad del proceso tanto por la lentitud como por el tiempo que abarca. Quien justifica la amplitud de los temarios, para la oposición, sostiene que “no bastan los conocimientos propios del sistema educativo” y encuentra otra ventaja para el erario del Estado cuando se implementa este mecanismo ya que la carga de la capacitación recae en el aspirante y no en el Estado³⁰⁹.

Se detecta la insistencia en la LMRFP así como en el EBEP, la norma reglamentaria y las bases, para desactivar las posibles desviaciones o desequilibrios que la oposición ha provocado, por ejemplo: hay normas tendientes a garantizar la congruencia de las pruebas y la función o puesto, se han implementado servicios administrativos para hacer más accesible el procedimiento y, si bien es cierto puede tacharse de enciclopédicos a los programas, son temas generales que abren un abanico de materias desde el contexto hasta la pormenorización y complementos de materias auxiliares como la informática, todas son necesarias y fortalecen la capacidad del ejercicio como funcionario público. Temas y materias que confieren una significación particular al modelo de carrera. Nos parece que en parte del proceso histórico se advierten defectos y desviaciones para intentar corregirlas y la evolución normativa, que hemos descrito en varios de los espacios de este trabajo, es muestra de la voluntad política para enmendar desaciertos e identificar desviaciones.

³⁰⁷ SANCHEZ MORON, M. *Derecho de la Función Pública* Ob. Cit. “ el problema de las oposiciones es, como todo el mundo sabe, su carácter tradicional de pruebas donde se valoran esencialmente conocimientos adquiridos memorísticamente y que muchas veces tienen poco que ver con las funciones que se van a desempeñar después del ingreso” p. 128. Similar criterio se expresa VICENTE DOMINGO “ ahonda en la separación –refiriéndose a la oposición- entre las pruebas y el puesto al que se accede ya que las pruebas tienden a cumplir una finalidad eliminatoria de candidatos y se acaban primando los conocimientos generales y memorísticos” cita que hace MARTINEZ CORRAL J. Y MANZANA LAGUARDA RAFAEL. *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*. Ya citado. 2008 p.138.

³⁰⁸ ALVARES RICO, M. Y GONZALEZ-HABA GUIADO V. *Administración y Función Pública en España*. Dykinson 1998. Madrid. P. 443.

³⁰⁹ PARADA RAMON, *Derecho Administrativo*. Ob. Cit. p 390.

El *sistema de oposición*, considerado el sistema ordinario³¹⁰ en el ámbito de la Administración General del Estado, es una metodología de selección que exige por lo menos dos participantes que enfrenten sus capacidades para que pueda evidenciarse el mejor. MAURÍ MAJOS identifica como elementos fundamentales de la oposición: el carácter competitivo, confrontación entre méritos y capacidades de los aspirantes, que el marco de la competencia se centra en las pruebas y ejercicios por tanto “*solo puede considerarse valida y ser objeto de evaluación la actuación de los candidatos en el momento de su celebración*”³¹¹. Este mecanismo se identifica por la competitividad y la calificación de conocimientos, tendiente a reconocer al más capacitado.

El *concurso* implica la identificación de los méritos de los aspirantes para asignarles un valor para determinar a la persona que consiga mayor puntuación. El eje fundamental de esta fórmula es la definición; serán las condiciones a valorar o la unidad de medida y por supuesto el valor que se le otorga a cada una. A diferencia de la oposición, que se sostiene en actos recientes, el concurso se basa en actos pasados, formalmente reconocidos, que presumen capacidad y se “*aportan a través de títulos o documentos*”³¹². Representa un método de excepción para determinadas plazas, con conocimientos específicos, se utiliza cuando se trata de proveer empleos de alto nivel con personas de relevantes méritos y excepcionales condiciones;³¹³ un dato curioso que entraña una severa crítica al sistema educativo español es vertido por RAMON PARADA. Este autor considera que una de las causas de la “*escasa tradición del concurso*” es la “*poca fiabilidad de los títulos del sistema educativo y su insuficiencia formativa para el desempeño de profesiones administrativas superiores*”³¹⁴, ante esta hipótesis de desconfianza es mejor cerciorarse directamente con las pruebas obligadas de la oposición.

³¹⁰ SANCHEZ MORON enfatiza el carácter ordinario de la oposición desde el Estatuto Maura, pero aprovecha para exponer la crítica más reiterada “*se valoran esencialmente conocimientos adquiridos memorísticamente y que muchas veces tienen poco que ver con las funciones que se van a desempeñar después del ingreso*” En *Derecho de la función pública*, OB Cit. P. 128.

³¹¹ MAURÍ MAJOS Ob. Cit. P 302

³¹² MAURÍ MAJOS, Ídem. describe los elementos del concurso, que sintetizamos de la siguiente manera: Hay competitividad, en base méritos, que son valorados y presumen capacidad evidenciada en el pasado, demostrable a través de títulos o documentos.

³¹³ SANCHEZ MORON Ob. Cit. P. 131

³¹⁴ PARADA RAMON, *Derecho administrativo II*, Ob. Cit. P 391

El Concurso- oposición constituye la suma de los dos métodos descritos anteriormente. Se valoran los resultados de las pruebas y la puntuación obtenida por méritos. A primera vista parece un mejor tamiz para la identificación de la capacidad y el mérito, sin embargo cuando la convocatoria es libre y se presentan funcionarios puede producir un desequilibrio ante el hecho de que hay personas con méritos y otras no; el baremo (peso o valor) de los méritos tiende a colocar en desigualdad de condiciones, atendiendo a la máxima de dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Lo ideal sería que se convocara a personas en iguales condiciones, es decir, sólo de acceso externo o interno. Este problema ha motivado la doctrina jurisdiccional (SS 67/1989, de 18 de abril; 158/1994, de 20 de junio, y 731889 de 31 de marzo) tendiente a resolverlo y lograr un equilibrio que respete el principio de igualdad; una muestra de criterios tendientes a solucionar este conflicto son: “ a) *la fase de concurso por sí misma en ningún caso puede tener carácter eliminatorio, ya que el principio de igualdad y mérito implica la necesidad de demostrar siempre una suficiencia de conocimientos superando la puntuación mínima que se haya establecido para las pruebas y ejercicios de obligada realización.* b) *la puntuación obtenida en la fase de concurso no puede ser aplicada para superar la fase de oposición, fase que se ha de superar siempre en forma autónoma e independiente.* c) *la valoración de la base de los méritos no puede ser desproporcionada e irracional, atribuyendo injustificadamente un máximo a determinados méritos que solamente pueden tener grupos previamente delimitados o excluyendo otros relacionados objetivamente con los puestos de trabajo que se han de cubrir.* d) *En ningún caso, la valoración de los méritos de los aspirantes ha de determinar por sí misma el resultado final del proceso de selección ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el límite de lo tolerable*”³¹⁵.

El concurso-oposición adquiere otro matiz en la selección para la promoción interna. Es un procedimiento selectivo entre quienes ya son funcionarios y el principio de igualdad se actualiza al aplicarse entre pares; esta circunstancia evoca una máxima jurídica que nos indica dar trato igual a los iguales, pero cuando son desiguales (externos y funcionarios) no debe aplicarse una misma fórmula. En la actualidad el EBEP contiene una propuesta normativa que tiende a buscar el equilibrio entre concurso y oposición; cuando se

³¹⁵ Citadas por MAURI MAJOS Ob. Cit. Pp. 307 y 308.

aplican simultáneamente como sistema de selección, que el valor de los méritos por sí solo no defina la selección. El artículo 61. 3 dispone que *“solo podrán otorgar a dicha valoración – de los méritos- una puntuación proporcionada que no determinara en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso de selección”*.

De las pruebas y ejercicios. Tomando en cuenta que aún la oposición sigue siendo el sistema de selección ordinario, damos continuidad a la secuencia del procedimiento de selección de funcionarios, con la etapa de la aplicación de pruebas y ejercicios, de una oposición. El objetivo de esta fase es valorar a los aspirantes y determinar la capacidad, en un ámbito de igualdad, publicidad, transparencia e imparcialidad.

En la resolución de listas de admitidos y excluidos se encuentra definido el lugar y fecha de inicio para la aplicación de pruebas y ejercicios. La secuencia de participación proviene del sorteo que recordamos como un acto previo y preparatorio a la emisión de las convocatorias. Tiene por objeto fijar el orden de prelación para la aplicación de los ejercicios de los sistemas selectivos. Dicho orden surge de un sorteo, entre las letras del alfabeto, cuyo resultado define una letra con la que se indican los apellidos de los aspirantes que habrán de comenzar y, acuerdo a la serie alfabética, los que habrán de seguir en la participación en las pruebas y ejercicios. El resultado debe expresarse en una resolución y publicarse, además de ser insertado en las bases específicas de cada convocatoria, quienes no comparezcan a la primera fecha quedaran excluidos.

El lugar y horario, después del primer ejercicio, serán anunciados en el sitio donde se llevó a cabo el primero y con 12 horas de anticipación, si se trata del mismo ejercicio, y 24 horas, si es un nuevo ejercicio de los indicados en las bases específicas de cada convocatoria.

Las pruebas escritas tienden a ser anónimas, para coadyuvar a la imparcialidad del tribunal, por ello, como lo señalamos en las facultades del órgano de selección y ahora para efectos de las características del desahogo de las pruebas, los aspirantes no deberán escribir o procurar rasgo alguno que permita conocer su identidad.

En cuanto al marco normativo, ni en la LMRFP, ni en el reglamento contenido en el RD 2223/1984 de 19 de diciembre, contempló lo relativo a las pruebas; por tanto ha llamado la atención, que la regulación de las pruebas, posterior a la CE, se localice en un Decreto

para la Oferta de Empleo Público OEP. Se trata de un tema polémico porque el punto número 4 de la OEP 2005 (denominado “Criterios generales de aplicación en los procesos selectivos”) contiene una amplia descripción de las pruebas. A pesar de que fue un precepto declarado nulo,³¹⁶ porque se le cuestionó la naturaleza reglamentaria de la OEP³¹⁷; más tarde vuelve a colocarse la determinación normativa de pruebas, en otra OEP, la correspondiente al año 2008, e incluso de igual manera en el numeral 4, se inserta un apartado que establece los criterios generales de aplicación en los procesos selectivos, solo que ahora la gran diferencia es que tiene un fundamento legal en el EBEP y con la salvedad expuesta en el último párrafo de la exposición de motivos que sostiene la deliberación e informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda, oída la Comisión Superior de Personal y previa deliberación del Consejo de Ministros. En este apartado se da continuidad a lo que PALOMAR OLMEDA denomina “*función ordenancista*”³¹⁸ de la OEP y que contiene disposiciones relativas a todo el procedimiento selectivo y en especial a la aplicación de las pruebas. Veamos el texto resumido, de la OEP 2005, que fue declarado nulo y en seguida el texto de la OEP 2008 solo en lo relativo a pruebas.

Determinación de pruebas en OEP 2005, texto que fue declarado nulo:

- a) Asociación de pruebas y ejercicios a los puestos de trabajo, que se fomente la realización de ejercicios de carácter práctico, los test psicotécnicos o de aptitud y los cursos selectivos y disminuya el peso de las pruebas basadas en la memorización.
- b) Establecer pruebas comunes a cuerpos y escalas distintos pero con tronco similar.

³¹⁶ Este DR fue impugnado y como consecuencia del fallo se declaró por la STS 31 de mayo 2008, “1ro. Estimar el recurso Contencioso-Administrativo número 001/47/2005 interpuesto por el Procurador Don Argimiro VAZQUEZ GUILLEN, en nombre de FEDECA, contra el artículo 4to. Del Real Decreto 121/2005, de 4 de febrero (RCL 2005/243 y 341), por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2005, y lo declaramos contrario a derecho y anulamos y dejamos sin efecto. ...”

³¹⁷ Para mayor claridad anotamos algunos de los párrafos sustantivos de la Sentencia citada en la nota anterior : “ Pues bien compartimos la tesis de la actora cuando afirma que la naturaleza de este precepto es el de una norma reglamentaria, porque aunque su vigencia fuera temporal, el ejercicio de 2005, se refiere a una generalidad abstracta e indeterminada de destinatarios, como son todos los futuros aspirantes o participantes en los procesos selectivos que se regulan, y va dirigida a regular una serie de supuestos de forma abstracta e indefinida, las múltiples convocatorias que se puedan realizar en el futuro. Como sostiene la propia recurrente, la propia Administración parece estar conforme con esta naturaleza....en consecuencia, el precepto impugnado tiene carácter reglamentario y nos encontramos con un reglamento ejecutivo de una ley; la 30/1984...partiendo de esta naturaleza, es evidente que se debe aplicar... que imponen la consulta perceptiva de la Comisión Permanente del Consejo de Estado para los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes...”

³¹⁸ PALOMAR OLMEDA A. Y VAZQUEZ CARRANZO J. Ob. Cit. 2008, p 788.

- c) Procurar reducir los programas y ajustarse a las necesidades del puesto a desempeñar.
- d) En el concurso se valorará la experiencia que, como personal de carácter interino o temporal, hubiesen desempeñado los candidatos.
- e) Se establece la posibilidad de implantar medidas de carácter económico que puedan facilitar la realización con del periodo probatorio.
- f) Promover la paridad en el órgano de selección.
- g) Promover la participación de personas con discapacidad en órganos de selección fundamentalmente en aquellas pruebas en que exista turno de discapacitados.
- h) Promover la oferta y proceso selectivo vía telemática.

Determinación de pruebas en la OEP 2008:

“... d) las pruebas y programas selectivos deberán estar orientados a la selección y evaluación de habilidades y aptitudes asociadas a los puestos de trabajo de forma que, cuando la índole de las funciones a desempeñar lo aconseje, se potenciarán los ejercicios de carácter práctico, los test psicotécnicos o de aptitud y los cursos selectivos y, en su caso, podrán completarse con la realización de entrevistas, disminuyendo el peso de las pruebas basadas en la mera exposición memorística. e) En los procesos selectivos en los que exista una fase de concurso, se contemplará, específicamente, entre otros méritos, la valoración de la experiencia acreditada por los candidatos que, con carácter interino o temporal, hubieran desempeñado funciones análogas. f) Los departamentos podrán implantar medidas de carácter económico para facilitar la preparación, tales como ayudas o becas, así como otro tipo de medidas, que se arbitren de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias y respetaran los principios constitucionales de acceso a la Función Pública, y el apoyo a la promoción interna. g) La composición de comisiones de selección...i) los procesos selectivos que prevean la realización de pruebas con respuestas alternativas, harán públicas las plantillas correctoras. j) Los temarios de pruebas selectivas derivados de esta Oferta,

*incluirán en los temas relativos a las políticas públicas, especial referencia a las políticas sociales, entre ellas las políticas de igualdad y las de violencia de género...”*³¹⁹

Para concluir las observaciones sobre las normas provenientes de la OEP, se cita la OEP 2009, que sostiene en el EBEP, algunas de las disposiciones relativas a los procesos selectivos y las pruebas, como la posibilidad de convocar en forma unitaria con tribunales y órganos de selección comunes; *“las pruebas y los programas selectivos deberán estar orientados a la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, así como al a selección y evaluación de habilidades y destrezas asociadas a los puestos de trabajo, potenciando los ejercicios de carácter práctico. Además, cuando la índole de las funciones a desempeñar lo aconseje, y con el fin de asegurar la objetividad y racionalidad de los procesos selectivos... las pruebas selectivas podrán completarse con pruebas psicotécnicas o de aptitud con la realización de entrevistas, disminuyendo el peso de las pruebas basadas en la exposición memorística. Los cursos selectivos tendrán carácter teórico-práctico e irán dirigidos a completar la formación en habilidades y destrezas de los funcionarios en prácticas. En aquellos procesos selectivos en los que existan pruebas físicas, estas establecerán baremos diferentes para mujeres y hombres, cuando la naturaleza de las pruebas lo requiera o exista alguna justificación legítima y proporcionada del diferente trato...”*³²⁰

Los resultados de las pruebas y documentación acreditativa. Corresponde al órgano de selección, una vez concluidas las pruebas y ejercicios, emitir la calificación a través de una lista - por orden de puntuación - que debe hacer pública, en el local donde se hubiere realizado la última prueba, y hará llegar a la autoridad convocante a fin de publicarla en el BOE. La lista es una resolución que tiene el carácter de acto administrativo, por ello deberá ir motivada y fundada.³²¹ De conformidad a la puntuación obtenida se descartan aquellos aspirantes que no lograron la meta y los que llegaron a la puntuación señalada en la

³¹⁹ RD. 66/2008, de 25 de enero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2008. BOE num. 26 Miércoles 30 de enero 2008, p 5464.

³²⁰ RD. 248/2009, de 27 de enero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2009. BOE núm. 53 de e de marzo de 2009. P 21609.

³²¹ El artículo 22 del RGIPP, en su apartado 2. No solo reitera el mandato de la motivación sino que indica que la motivación de los actos de los órganos de selección dictados en virtud de discrecionalidad técnica en el desarrollo de su cometido de valoración estará referida al cumplimiento de las normas reglamentarias y de las bases de la convocatoria. RD. 364/ 1995, de 10 de marzo. (BOE núm. 85. De 10 de abril. RCL 195, 1133)

convocatoria podrán asumirse como seleccionados que, a partir de esta publicación, les corresponde un plazo de 20 días naturales para la presentar la documentación que acredite los requisitos señalados en la convocatoria.

Esta lista, publicada en el BOE, surte efectos para quienes no estuvieren de acuerdo con los resultados y puedan interponer recurso ordinario. Hasta aquí, en estricto sentido, llega la fase del sistema de selección. El siguiente conjunto de actos está enmarcado con la formalidad necesaria para hacer efectivo el nombramiento.

Esta fase no es un mero trámite, tiene consecuencias importantes, determinadas en el apartado 2 del artículo 62 del EBEP, que dispone que *“no podrán ser funcionarios y quedaran sin efecto las actuaciones relativas a quienes no acrediten, una vez superado el proceso selectivo que reúnen los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria.”* Queda claro que este momento se vincula directamente con la solicitud, es uno de los pasos que - a diferencia de otros procedimientos - ubica la entrega de documentación hasta el final. Parece que tiene una intención de simplificar el acceso, al mismo tiempo de asumir la responsabilidad que implica la confianza en los ciudadanos; en cualquier caso, aquel aspirante aprobado deberá, en el plazo de VEINTE DIAS NATURALES a partir de la publicación de la resolución de aprobados, presentar todos los documentos que acrediten los datos relacionados en la solicitud y aquellos que acrediten requisitos exigidos en la convocatoria.

4.6.4. El Nombramiento, acto de acatamiento y toma de posesión

El nombramiento es un documento y un acto. El primero lo emite la autoridad competente para establecer la relación jurídica con una persona determinada, implica una resolución motivada y fundada, en el que se hará referencia al cumplimiento de los requisitos y especificaciones de la convocatoria, así como el fundamento de la competencia para emitir el nombramiento. El segundo es la aceptación y acatamiento a las leyes.

El nombramiento es una de las características que conforma la esencia jurídica de un funcionario de carrera. Implica una formalidad, integrada aun dentro del procedimiento selectivo, ya que no se puede afirmar que existe un nuevo funcionario si este no ha cumplido con los últimos actos de formalidad. El fundamento legal de los nombramientos se encuentra en el artículo 62 del EBEP que lo establece como uno de los requisitos para la adquisición del carácter de funcionario y posterior a la superación del proceso selectivo: el nombramiento emitido por la autoridad competente, y publicado en el BOE.

El numeral 25 del RGIPP determina este mismo mandato y reitera la obligación de concatenar el número de plazas convocadas con los nombramientos. El punto octavo de las BASES COMUNES, relativo al nombramiento de funcionarios de carrera, señala que *“concluido el proceso selectivo, los aspirantes que lo hubieren superado y hayan acreditado cumplir los requisitos exigidos, serán nombrados funcionarios de carrera mediante Resolución del órgano competente.”* El nombramiento es una consecuencia lógica del resultado que emite el órgano de selección y la autoridad competente, atendiendo al fundamento descrito, no se perfecciona la naturaleza jurídica de funcionario sin el nombramiento, el acatamiento y la toma de posesión, al respecto SERRANO GUIRADO, señala que *“la eficacia jurídica de las propuestas formuladas legalmente por los Tribunales y organismos examinadores produce dos efectos inmediatos: la proclamación del derecho del vencedor en la oposición o en el concurso, y el deber de la Administración de acordar y expedir el nombramiento a favor del mismo.”*³²²

La declaración expresa de sujeción a la Constitución es un acto que complementa el nombramiento y corresponde realizarlo al funcionario público. Aunque hay un mandato Constitucional, vertido en el artículo 9.1, que dispone que todos los ciudadanos y el poder público estén sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, es decir, el acatamiento a la Constitución opera con o sin evento formal derivado de un nombramiento, pero en el caso de una persona aspirante a funcionario es un acto expreso, público y jurídicamente obligatorio. Este sentido de sometimiento ex profeso al Estado de Derecho se complementa con otro efecto del mismo acto, advertido por FERNANDEZ DOMINGEZ.

³²² SERRANO GUIRADO ENRIQUE *El nombramiento y toma de posesión de los funcionarios públicos*. Revista de Administración Pública. Núm. 12. Madrid, 1953. P 161.

Para este autor al interpretar como una manifestación de voluntad – este acto – se vincula al nombramiento como un acto unilateral, que expresa la voluntad de la autoridad administrativa para que una persona física identificada forme parte de la función pública, el acatamiento vendría a ser la aceptación, “*bilateralizando la relación y mostrando su cara sinalagmática en cuanto hace a los derechos y deberes recíprocos a los cuales se comprometen las partes.*”³²³ Con un criterio similar pero relativo a la toma de posesión, que es un acto que se materializa con hechos, SERRANO GUIRADO lo refiere como un acto que “*implica la aceptación del particular que ha sido colocado en situación o status del funcionario; es, por otra parte efecto inmediato del acto de nombramiento...*”³²⁴ Otra inquietud proviene del término usado en el artículo 62.c del EBEP: de acatamiento. A diferencia de juramento o promesa del empleado, el artículo 1 del RD 707/1979, de 1 de abril, que dispone: en el acto de toma de posesión de cargos o funciones públicas en la Administración, quien haya de dar posesión formulara al designado la siguiente pregunta: “*¿juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones...y hacer guardar la Constitución...?*”. Para MARTINEZ CORRAL Y MANZANA LAGUARDA, la promesa implica “*un compromiso personal y futuro*” a diferencia del acatamiento que cuyos efectos son solo del momento y tiene por objeto, “*el reconocimiento explícito de la sujeción del actuante al ordenamiento jurídico*”.³²⁵ El complemento de la obligación de hacer guardar la Constitución es que reza y sino hacerla guardar, fundamentalmente por el carácter que adquiere como funcionario público.

La Toma de Posesión es que un acto material que significa asumir el puesto de trabajo, “*puede asimilarse a la traditio del Derecho romano o a la investidura del Derecho feudal*”³²⁶ a partir de ese momento la conducta de quien fuera un aspirante se transforma en actos de funcionario y opera el régimen de derechos y obligaciones que esto implica.

³²³ FERNANDEZ DOMINGUEZ, JUAN Y RODRIGUEZ ESCANCIANO S. *El acceso al Empleo Público*. Ediciones Estudios financieros. Madrid. S fecha. P 67.

³²⁴ SERRANO GUIRADO, E. *El nombramiento y...*; ob. Cit. P 177.

³²⁵ MARTINEZ CORRAL J.A. Y MANZANA LAGUARDA, R.S., *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*. Tirant monografías Valencia 2008. P 210

³²⁶ SERRANO GUIRADO, E. *El nombramiento y...*; ob. Cit. P 179

CONCLUSIONES

1. El estudio del programa sobre los problemas actuales del Derecho Administrativo en España aportó una percepción más amplia y compleja de esta materia jurídica, paso de contener a las formas de organización administrativa, el acto administrativo y medios de defensa de los particulares a otro conjunto de temas que incluye el marco constitucional, al derecho sancionador, el reconocimiento de flujos de influencia para la reforma del marco jurídico de la administración pública y el análisis específico de la función pública, en suma se percibe en la enorme producción bibliográfica, jurisprudencial y legislativa una larga tradición de estudio del Derecho Administrativo. Del contenido de la asignatura de Evolución Histórica de la Función Pública en España se desprende las implicaciones administrativas, técnicas, políticas y jurídicas, de esta parte del quehacer público, aunado a la experiencia personal como docente en la materia de derecho administrativo y servidora pública nos llamó poderosamente la atención la posibilidad de reformar el programa de estudios para incluir en él un apartado relativo al empleo público, en consecuencia el tema de esta investigación se fue conformando a partir de esta inquietud, ¿Cuáles son los caminos para lograr un servicio público más eficiente? ¿Qué se ha hecho en México para introducir los principios de capacidad y mérito en los procesos de selección y profesionalización del servicio público? Poco a poco se fue definiendo el objeto de estudio para esta investigación sobre *la selección y profesionalización en el sistema del servicio profesional de carrera* en la administración pública federal en México.
2. En México, la legislación, documentos oficiales y hasta en la academia se utilizaron distintos términos para referirse al empleado público, trabajador de gobierno, burócrata, funcionario, entre otros, a este fenómeno se le denominó la selva semántica, pero con la reforma constitucional de febrero de 1983, que modificó el contenido del artículo 108, se intentó sin lograrlo del todo, uniformar el lenguaje para llamarles *servidores públicos*, sin distinción de rango o función. De igual manera, nos encontramos diferentes maneras de nombrar al

requerimiento de la capacidad y el mérito para el acceso al servicio público, sea servicio civil, servicio profesional, profesionalización de la función pública, modelo de carrera, la más común, es servicio civil. En México se le ha denominado servicio profesional. Para efectos de esta investigación asumimos como sinónimos los términos de función pública y servicio público, ambos se refieren al ámbito del empleo público, desde el punto de vista subjetivo es el análisis del individuo, los derechos y facultades de las personas que laboran en la administración pública, pero desde el punto de vista funcional abarca la política de empleo del gobierno. Luego entonces en México es servidor público para referirse al individuo y el servicio público para el ámbito general en que se desarrollan, de igual manera que en España se aplica el término funcionario respecto del concepto de función pública.

Otro ajuste conceptual que fue necesario para comprender el objeto de estudio de la investigación, es para diferenciar la administración de recursos humanos de un sistema de servicio civil o de profesionalización, en la práctica cualquier gobierno desahoga procedimientos de selección, que van desde el simple cumplimiento de los requisitos hasta la aplicación de examen y entrevistas, lo cual no implica que cuenta con un sistema llámese de servicio civil o de profesionalización; El enfoque sistémico exige otro grado de complejidad, la definición y organización de un conjunto de partes, cada una con su proceso y su resultado, pero unidas e interdependientes, para la generación de un producto final. Esta es una condición sustantiva del tipo de gestión del empleo que se analiza, debe estar organizado como sistema, las partes que comprende dependen de las condiciones de cada gobierno. La caracterización sistémica también se identifica como un elemento aportado por la NGP, varios de los documentos que se abordan en el desarrollo del trabajo apuntan esta necesidad y proponen el conjunto de apartados que debe comprender para ser catalogado como sistema de servicio profesional, uno de estos criterios es el de Francisco Longo, en el documento sobre *Diagnostico institucional de los sistemas de servicio civil* del Banco Interamericano de Desarrollo (Barcelona. Abril, 2001. P 15 y 16) propone

que un servicio civil que se precie de sistema deberá ser integrado con los siguientes componentes básicos, el apartado de planificación, que trate las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal; la organización del trabajo que contenga el diseño de puestos y definición de perfiles, la gestión del empleo que abarque los procedimientos que definen el ingreso, movilidad y salida de las personas en la organización; gestión del rendimiento que implica observar los mecanismos de motivación y rendimiento acordes a los objetivos y prioridades de la organización; gestión de la compensación, referida a la política salarial y de compensaciones; la gestión del desarrollo relativa a la promoción y carrera basadas en el aprendizaje individual y colectivo; gestión de las relaciones humanas y sociales, denominada también el clima laboral. Ahora bien la denominación del sistema también varía, usualmente se le conoce como servicio civil, pero en México el legislador en las diversas experiencias ha utilizado el termino de servicio público profesional, en consecuencia, nuestro objeto de estudio es un sistema transversal de servicio profesional de carrera, el servicio profesional de carrera en la administración pública federal centralizada de México.

3. A partir de la vigencia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, el trabajo se considera de carácter social, del artículo 123 surge el marco jurídico protector de los derechos laborales que durante varias décadas, ubico a los sujetos de este derecho, simplemente como trabajadores en general, circunstancia histórica que propicio que el estudio del ámbito del empleado público fuese asumido por la materia del derecho laboral, un derecho de carácter proteccionista centrado más en los derechos que en las obligaciones; es hasta el 5 de diciembre de 1960 en que se adiciono el apartado B del 123 para separar a los trabajadores en general y los trabajadores al servicio del Estado, desde entonces tímidamente en la materia del derecho administrativo se inserta el análisis del servicio público, generalmente derivado de las funciones del poder ejecutivo y como parte del tema del nombramiento, requisitos, procedimiento y efectos. La ley reglamentaria del Apartado B del artículo 123 de la Constitución,

no definió los principios de actuación de los servidores públicos, pero en la fracción VII del apartado en comento, dispone que *“La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública”* fundamento que nos parece lo suficientemente sólido para que se hubiera desarrollado un modelo de acceso y desarrollo profesional basado en la capacidad y mérito, lo cual pudo haber incidido para que en la materia de derecho administrativo se contemplara este fenómeno. Sin embargo la historia de la función pública en México nos muestra que este fundamento constitucional no fue suficiente, se volvió letra muerta en el escenario de un presidencialismo mexicano, que entre los factores que lo conforman, se encuentra el sistema de botín.

4. En la metodología de tradicional de investigación la ciencia jurídica en México es frecuente que las fuentes se ciñan a las normas, la jurisprudencia y la doctrina, durante el desarrollo del periodo de docencia del programa de problemas actuales del derecho administrativo pudimos advertir otras fuentes que enriquecen la percepción y nos conducen a encontrar el motivo y la raíz de los fenómenos que se manifiestan a través de las leyes y el derecho. Por un lado la historia, se revisó la evolución de la función pública a partir de la Constitución de 1917, se encontraron solo algunos intentos por introducir procedimientos de selección basados en la capacidad y mérito para definir a las personas que ocupan los cargos en la administración pública, intentos que se quedaron en el discurso, aun después de la adición del apartado B al artículo 123, constitucional estos esfuerzos fueron insuficientes. Fue necesario recurrir a otras fuentes de investigación como las abordadas en la materia de Globalización e Intervención Pública del programa de problemas actuales del derecho administrativo, nos referimos a las decisiones supranacionales, para encontrar en la tarea que desarrollan varias de las instancias internacionales, sean de derechos humanos o de financiamiento, tanto la ONU, como BM, BID, OCDE, el CLAD claros pronunciamientos y determinación respecto de la selección y profesionalización

como fundamentales para el ejercicio del gobierno. Desde los años 80 la mayoría de los documentos que emiten estas instancias, influyeron en el esquema de reforma del estado y la administración pública; consideramos que es debido a este flujo de políticas desde distintos ángulos, que se logra incidir en analistas, legisladores y responsables del gobierno y la política de la función pública en México para propiciar las normas que establecen esquemas de selección y profesionalización en algunas áreas del gobierno federal. De tal manera que ubicamos dos periodos, uno desde 1917 en que la CPEUM reconoce el derecho al trabajo, regula y protege a los trabajadores donde el estudio del servicio público está a cargo del derecho laboral, y otro a partir de los años 80 que se introduce la política de la NGP cuando se consolida el servicio profesional de carrera como opción practica en la relación jurídica entre el gobierno y los recursos humanos que la conforman. Es en este marco cuando surgen estudios que comparten disciplinas como la ciencia política, la administración pública y el derecho administrativo, para abordar al ámbito del servicio público, es el momento propicio para incluir en la materia de derecho administrativo el desarrollo de la relación jurídica del servicio público en México, con la modalidad de la selección y profesionalización basadas en el mérito y capacidad.

5. El servicio profesional de carrera que se estudia no es un sistema aislado, forma parte de un paradigma que introduce estrategias de organización del gobierno que surgen del ámbito de la empresa privada, se trata de la reingeniería del estado o reformas de segunda generación, en México se asume como la nueva gestión pública, (NGP) también conocida como el New Public Managment; principios y procedimientos que se van conformando como producto de acuerdos en reuniones e instancias internacionales, adoptados por México a través de un proceso de diversas reformas legales que han transformado el paradigma y procedimientos en la administración pública, provocando en el marco jurídico del Derecho Administrativo un nuevo contenido. Los fines de la nueva gestión pública son la eficiencia, eficacia y flexibilidad, coloca a los usuarios o ciudadanos en categoría de clientes a satisfacer. En la investigación detectamos

la diversidad de criterios que enumeran los apartados que comprenden la nueva gestión pública retomamos el criterio de Sabino Cassesse, que complementamos con el contenido del documento emitido en 1998, por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo A. C. denominado Una Nueva Gestión Pública para América Latina, (aprobado por el Consejo Directivo de CLAD, cuyo presidente en turno era Mariano Rajoy, y suscrito por autoridades gubernamentales de 25 países, entre los que figuran Chile, Costa Rica España y México), la NGP se conforma por los siguientes procesos: agencificación, revisión de procedimientos para simplificar y reducir, presupuestos por resultados, colaboración de particulares en los servicios públicos, servicios públicos trasladados a la competencia, determinación de indicadores de calidad de conformidad a la satisfacción del cliente- usuario; como agregado del documento CLAD, la transparencia, el gobierno electrónico y la profesionalización de la alta burocracia, en suma la concepción de los recursos humanos pasa de ser un apartado del proceso administrativo al elemento estratégico de gestión pública.

6. Figuran como antecedentes del servicio profesional de carrera mexicano, la evolución del marco jurídico del empleo público, los procesos legislativos, la planeación y los ejemplos de experiencias parciales tendientes a incorporar y fomentar la selección y la profesionalización de los servidores públicos en la administración pública federal mexicana. Del análisis de la máxima norma y la comparación con el fundamento constitucional de la función pública en España, lamentamos la ausencia de principios constitucionales que determinen directamente a la administración y el empleo público en México, los valores que la CPEUM apunta para los servidores públicos provienen de otros temas, del régimen de responsabilidades, relativo a la aplicación de sanciones por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dispuesto en la fracción II del artículo 109; sobre el uso de los recursos públicos, el artículo 134 también de la constitución, ordena que se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Derivado del análisis de

la experiencia en otros países, fundamentalmente del artículo 23.2 y 103.1 de la Constitución Española surge la propuesta de reformar la CPEUM, para introducir estos principios que le darán la fuerza jurídica y política necesarias para arraigar el modelo de acceso, selección y profesionalización basado en el mérito, capacidad e igualdad de oportunidades, se proponen las adiciones siguientes:

- El primer párrafo del artículo 90, que actualmente dice “*La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales*” para que diga: La Administración Pública Federal actuara bajo los principios de legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, transparencia, imparcialidad y objetividad, será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso...;
 - La fracción VII del artículo 123 Apartado B, que dice: “*La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizara escuelas de Administración Pública.*” para que diga: El acceso al servicio público será por capacidad, experiencia y apego a los requisitos, conocimientos y habilidades que el puesto exija. La ley determinara el sistema del servicio profesional de carrera bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, competencia por mérito y equidad de género. El estado contara con el Instituto Nacional de Administración Pública para la selección, profesionalización y perfeccionamiento de los servidores públicos.
7. La planeación en México se elevó a rango constitucional desde febrero de 1983, los artículos 25 y 26 de la carta magna disponen el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se actualiza la Ley de Planeación, con lo que se introduce la obligatoriedad del gobierno de contar con un Plan sexenal, Planes y

programas; de la revisión de estos documentos encontramos la voluntad política de establecer el servicio profesional de carrera, hasta el Plan Nacional de Desarrollo del período presidencial de Ernesto Zedillo, en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, que incorporó como reto la institucionalización del servicio civil como sistema de profesionalización, pero es hasta el año 2003 que logra trascender el nivel de proyecto para transformarse en ley. El siguiente período gubernamental fue llamado “de la alternancia” ganó las elecciones presidenciales un partido diferente al que había gobernado por 70 años, generó una gran expectativa de cambio, se abanderó con el proyecto del buen gobierno que incluía incorporar de lleno esquemas de la NGP comentados, en consecuencia el Plan Nacional de Desarrollo incorporó como uno de sus objetivos rectores el abatir los niveles de corrupción y dar transparencia al desempeño de la administración y para alcanzar dicho objetivo se trazó la estrategia de mejorar la calidad en la gestión pública y un sistema que propiciara el desarrollo del servicio público de carrera. La ley que regula el servicio público que estudiamos entró en vigor el 10 de abril de 2003, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, (LSPC) bajo este contexto se emiten dos Programas generales, el Programa del Servicio Profesional de Carrera 2004-2006 DOF 16 de agosto de 2005, emitido por el presidente Fox y el Programa del Servicio Profesional de Carrera 2008-2012 correspondiente al período del presidente Felipe Calderón, que es aprobado hasta fines del 2010, sin publicarse hasta la fecha en el Diario Oficial de la Federación.

8. Del análisis de propuestas e iniciativas planteadas al seno del Congreso de la Unión, con el objeto de introducir sistemas de profesionalización, podemos deducir una dinámica que dividimos en dos etapas, la primera desde 1917 y la segunda a partir de los años 80 en que se introducen al gobierno elementos de la NGP. En la primera etapa podemos observar que desde 1917 se hicieron pronunciamientos a favor de un servicio público profesional, sin resultados, el 12 de abril de 1934 el presidente Abelardo Rodríguez emitió un Acuerdo para el establecimiento del Servicio Civil, que integraba un examen para el ingreso,

Acuerdo que no logro consolidar esta nueva practica ya que su vigencia fue de tan solo siete meses, al 30 de noviembre; el presidente que le sucedió no compartió el proyecto. En ese mismo año 1934, se pone en marcha la primera experiencia de servicio profesional acotada al ámbito de la diplomacia, se emitió la Ley del Servicio Exterior y la Ley Orgánica de Cuerpos Diplomático y Consular, y en el año de 1967 se crea la Comisión Consultiva de Ingreso y la Comisión de Personal del Servicio Exterior. A través de la reforma del Reglamento Interior de la Secretaria de relaciones exteriores, en 1974 fue creado el Instituto Matías Romero, desde entonces se ha consolidado como institución de excelencia que cuenta con reconocido prestigio y solvencia académica al que le corresponde la formación y selección de los integrantes de la carrera dividida en dos ramas: la diplomático consular y la técnico administrativa. Este es el único ejemplo en esta primera etapa, en 70 años no hubo otro proyecto que lograra consolidarse. En la segunda etapa se registra la creación de otros 6 ejemplos parciales de servicios profesionales y por supuesto la inserción del sistema general que estudiamos; en el año de 1992 se crea el Programa de Carrera Magisterial como producto del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con los objetivos de la actualización del magisterio, el reconocimiento al desempeño y promover el arraigo profesional de los maestros. La carrera magisterial se conforma con un sistema escalafonario de promoción centrado en el personal de base, con la posibilidad de escalar en 5 niveles que impactan directamente en el salario. Otra de las experiencias parciales en México surge son el Sistema Integral de Profesionalización sustentado en un Acuerdo de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico publicado en el DOF el 11 de noviembre de 1994, el sistema era coordinado por una comisión que tenía entre sus facultades dictaminar exámenes y concursos de oposición para el ingreso al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática, (INEGI). En el año 2006, el 7 de abril en el DOF se publicó la reforma al artículo 26 de la CPEUM, que transforma al INEGI en organismo con autonomía técnica y de gestión; la ley reglamentaria de este instituto que surge de la reforma se publica en el DOF el 16 de abril del 2008 y aunque no toca al servicio profesional, éste se regula en el

reglamento de la Ley, DOF 31 de marzo de 2009, en el artículo 41 que establece las facultades del Director General de Administración del Instituto, entre las que destaca la de aprobar las políticas y lineamientos del Servicio Profesional de Carrera del Instituto; de éste fundamento surge el Estatuto del Servicio Profesional publicado en el DOF el 8 de mayo del mismo año. Este sistema, entre los parciales, es uno de los más completos, los principios son de legalidad, eficiencia, objetividad, claridad, imparcialidad, equidad independencia y competencia por mérito. Hay dos tipos de integrantes del sistema los candidatos que son los que ingresaron mediante concurso y se encuentran en el primer año y los titulares, aquellos candidatos que adquieren la titularidad. El sistema se conforma con procedimientos para la capacitación, evaluación del desempeño, estímulos, separación derechos y obligaciones de los servidores públicos más el recurso administrativo. La selección se conforma de tres etapas, la valoración curricular, el examen de conocimientos técnicos y la entrevista. El sistema de especialistas en hidráulica es otro de los ejemplos parciales aplicados en la administración pública mexicana, se limita a un órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional del Agua. Fue creado mediante decreto presidencial publicado en el DOF el 16 de enero de 1989, conto con planes de profesionalización en tres ramas, mandos medios y superiores, personal de tabulador general y los especialistas en hidráulica, el objetivo fundamental se basó en la capacitación para la remuneración, este sistema se canceló al entrar en vigencia la LSPC. Otro servicio profesional parcial es el que se creó en la Procuraduría Agraria con el Estatuto del Servicio Profesional Agrario del 11 de abril de 1994, derogado por el nuevo estatuto de 1 de septiembre de 2008, en el que se regulan los procedimientos de ingreso, capacitación, evaluación, derechos y obligaciones, incluye un apartado relativo a los becarios y personal en fase provisional. El sistema de ingreso resalta el principio de igualdad de oportunidades, el personal de carrera se integra en un solo cuerpo con los siguientes puestos y escalas, visitadores, abogados, jefes de departamento técnico, subjefes de residencia, subdelegados, directores de área y directores generales de confianza. La promoción se basa en la antigüedad, la calidad de los

resultados y el conocimiento. El servicio fiscal de carrera es otra expresión de la profesionalización del servicio público mexicano, se inauguró por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ángel Gurría el 7 de febrero del año 2000, con el objeto de modernizar el sistema de administración tributaria, para dotarlo de funcionarios calificados, profesionales y especializados. Se divide en cuatro cuerpos, el de administración tributaria, comercio exterior, administración de recursos y tecnología de la información, los componentes del sistema son el ingreso, plan de carrera, formación, certificación, evaluación del desempeño otorgamiento de beneficios y separación. La última de las experiencias parciales es el servicio de carrera de la procuración de justicia federal, el fundamento legal se encuentra en el Reglamento del Servicio de Carrera de procuración de Justicia Federal publicado en el DOF el 26 de enero de 2005, el sistema comprende a los Agentes del Ministerio Público de la Federación, la Policía Federal y al Perito profesional. Un Consejo de profesionalización norma y opera el desarrollo del sistema, cuenta con dos órganos auxiliares, el de Instrucción y la Comisión de estudio, al primero le corresponde el procedimiento de ascenso y rotación de los integrantes del servicio, y a la comisión de estudio emitir opinión respecto de la problemática. El ingreso implica dos fases, el curso de formación y capacitación inicial y la segunda el concurso para lograr ser miembro del servicio de carrera.

9. El siguiente paso en la evolución de los servicios civiles se marca cuando aparece una propuesta general, en 1998 el senador Esteban Moctezuma Barragán presenta una iniciativa de Ley de Profesionalización y Evaluación del desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública, que contempla un sistema de selección y profesionalización transversal que abarca a toda la administración pública federal, a pesar de que no fue aprobada, dejó sentadas las bases para la discusión. Dos años más tarde en el marco del gobierno de Vicente Fox se presentan otras tres iniciativas en la Cámara de senadores, de las que surge el dictamen de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. En la investigación se describe el proceso legislativo, el contenido de las iniciativas y el acuerdo mediante el cual se logra

un solo dictamen. En la exposición de motivos se explicó que las iniciativas de los Senadores Carlos Rojas del Partido Revolucionario Institucional y Cesar Jáuregui del Partido Acción Nacional coincidieron en la necesidad de sentar las bases para un servicio público profesional y eficiente, se reiteró la necesidad de ofrecer a la sociedad una nueva imagen y dar continuidad en el servicio, se insistió en la permanencia como objetivo del sistema.

10. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es la primera norma que dispone un servicio profesional de carrera organizado bajo un sistema transversal, que abarca cinco niveles de la administración pública federal centralizada, la ley se publica en el DOF el 10 de abril del 2003, su estructura contiene Cuatro Títulos, 80 artículos y 7 transitorios, hasta la fecha se ha reformado en tres ocasiones. Se afirma que un servicio público profesional en el marco de la NGP debe estructurarse como un sistema, con componentes que generen resultados específicos desde distintos ángulos y al mismo tiempo forjen, un todo. El servicio profesional de carrera que se estudia es un complejo conjunto de procedimientos concatenados para lograr objetivos parciales que den cuenta final de una nueva forma de operar del servicio público; este conjunto está determinado por la jurídicamente por la LSPC, su Reglamento (DOF 6 septiembre 2007) y el Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan los artículos del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos publicado el 12 de julio de 2010 y se expide el Manual del Servicio Profesional de Carrera, (DOF 29 de agosto de 2011) y un amplio grupo de disposiciones administrativas.
11. El sistema se conforma con *siete subsistemas*, el *de planeación* que contiene los procesos de registro y análisis de la información de los servidores públicos de carrera, *de ingreso* integrado por los procedimientos de reclutamiento y selección de aspirantes, subsistema de *desarrollo profesional* que se integra con los mecanismos para el tránsito de la carrera del servidor público, subsistema *de capacitación y certificación de capacidades*, contiene los programas de

inducción, capacitación perfeccionamiento y certificación de los servidores públicos de carrera; el subsistema de *evaluación del desempeño* que contiene el procedimiento de verificación de capacidades y resultados con consecuencias en la carrera de cada servidor público y en el cumplimiento de metas y objetivos institucionales; el *subsistema de separación* que regula las situaciones y procedimientos jurídicos para que el nombramiento de un servidor público de carrera, quede sin efectos, temporal o permanentemente; el *subsistema de control y evaluación* que tiene por objeto el análisis permanente de los resultados del sistema, está vinculado a los programas de operación e informes del sistema. *La operación* del sistema se comparte entre la Secretaría de la Función Pública y las dependencias y órganos adscritos al servicio profesional, de la primera se encuentra dependiente de la subsecretaría de la Función Pública la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, a través de la Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera; un Consejo Consultivo, y en cada dependencia los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección además de las Direcciones Generales de Recursos Humanos. Estas áreas y servidores públicos que realizan las tareas propias del sistema tienen además su propia responsabilidad y competencia, si bien relacionada con la gestión de los recursos humanos, no son de tiempo exclusivo para el desarrollo de las tareas específicas del servicio profesional de carrera.

- Para lograr el punto de equilibrio entre la descentralización y el necesario control central se propone la reestructuración de la Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera que se divida en Direcciones que estén directamente vinculadas con cada subsistema.
- Se propone también, que en las Direcciones Generales de Recursos Humanos de cada instancia participante se establezca una Dirección interna propia del servicio profesional de carrera con la responsabilidad exclusiva y congruente a los siete subsistemas en que está organizado el servicio profesional de carrera.

Consideramos como una falla de la estructura de organización, la ausencia de una institución propia responsable de la capacitación y perfeccionamiento, el INAP en México desde su origen en febrero de 1955 nace y se ha desarrollado como una asociación civil que ofrece a todo público programas académicos e investigación sobre la materia de administración pública, pero no es un área del gobierno, por tanto nos parece pertinente:

- Agregar una nueva instancia de operación, que desarrolle el procedimiento de selección, la capacitación y el perfeccionamiento, en ella se puede incorporar y ampliar la tarea capacitación a distancia del Campus México y las responsabilidades operativas del procedimiento de selección, logrando con ello contar con una institución propia para la profesionalización y un área imparcial para la aplicación de exámenes, entrevistas y ejercicios tendientes a la selección.

12. Desde la vigencia de la LSPC, ha correspondido a dos gobiernos operar el sistema, el de Vicente Fox 2000-2006 y el de Felipe Calderón 2006-2012, podemos afirmar que cada gobierno actuó con diferente estilo, en el periodo de Fox se contó con Programa General y Programas Operativos Anuales y su correspondiente informe, el sitio electrónico se mantuvo actualizado; desafortunadamente la emisión de lineamientos, manuales, y demás disposiciones administrativas se salió de control y se fueron acumulando hasta formar una maraña normativa que atrofió el funcionamiento. Por lo que respecta al periodo de Felipe Calderón el ritmo de trabajo cambió, el Consejo Consultivo dejó de reunirse con la frecuencia que lo venía haciendo, el Programa General del Servicio Profesional de Carrera correspondiente al sexenio fue aprobado hasta diciembre del 2010, en cierta forma el gobierno de Calderón desestimó la importancia estratégica con la que se inauguró el sistema, en cambio se emitió un nuevo Reglamento de la LSPC, (diciembre del 2007) con el objeto de descentralizar la operación del sistema en las Unidades Generales de Recursos Humanos (UGRH) de cada una de las instituciones incorporadas, la programación anual pasó de un programa especial a un apartado en cada uno de

los programas propios de las dependencias, de igual manera los informes; este cambio de estilo implicó un desequilibrio entre las tareas centralizadas y las descentralizadas que consideramos requerirá de una nueva reforma que establezca un nuevo equilibrio, fortalezca la tarea de regulación, supervisión y control central con el desarrollo de complementario en cada instancia.

13. En la historia del servicio público en México durante décadas el objetivo fue la permanencia en el trabajo, con la introducción de un sistema de servicio profesional se pretenden lograr varios objetivos, que en la investigación clasificamos de acuerdo a tres puntos de vista, jurídico, político y administrativo. Desde el punto de vista *jurídico* los objetos son pormenorizar la definición legal del puesto, lograr una actuación de las autoridades para la selección conforme a un procedimiento legalmente previsto, la permanencia con resultados y salida con respeto a los derechos laborales. En lo individual, cada servidor público, podrá obtener la estabilidad en el empleo, estímulos de carácter económico, capacitación permanente y el respeto a su preferencia política. *Político*, se pretende erradicar el autoritarismo, sustituir la discrecionalidad en el nombramiento, base del sistema de botín, por el cumplimiento a las normas que rigen un procedimiento de selección basado en la capacidad y mérito. A largo plazo se logrará el objetivo de fortalecer el sistema electoral y con ello la democracia. Desde el punto de vista *administrativo* se aspira a contar con personal calificado y con vocación de servicio, que garantice la continuidad de procesos y proyectos del gobierno; evidenciar los resultados de las personas y las unidades administrativas, así como tener datos claros para la evaluación y ajustes en la gestión administrativa, en suma se pretende la eficiencia y eficacia de la administración pública. A pesar de que no hay una definición Constitucional de Principios ni se cuenta con una Ley que establezca un código de Ética, la LSPC en el artículo 2 y su Reglamento en el artículo 4 definen como principios que guiaran la práctica del sistema a la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

14. *El ámbito del sistema* abarca cinco niveles desde Enlace, Subdirector de área, Jefe de Departamento, Director de Área y Director General. Los servidores públicos de carrera se clasifican en eventuales y titulares. Los *eventuales* son los que ocupan el puesto durante el primer año, los designados por causas de excepción, relativas a la emergencia por alteración del orden social, los servicios, la salubridad, o el ambiente, o bien por circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales, entre otras causas previstas en el artículo 34, y los que provienen de convenios. Los *titulares* son quienes ganan un concurso abierto y aquellos que han certificado las aptitudes y competencia necesaria para el puesto. Desde el inicio de vigencia de este sistema al 30 de abril del 2011, se incorporaron al sistema 27,878 personas de los que 15,792, el 56.64% llegaron a ser titulares por la vía de certificación, lo que muestra que la vía de concurso no es la prioritaria para el acceso, sino que hay un flujo a través del nombramiento temporal al amparo del artículo 34, la libre designación prevista en el artículo 25 del Reglamento de la LSPC, que se refiere a la transferencia de recursos humanos que deben estar dentro del sistema los servidores públicos serán considerados como de libre designación por el plazo de dos años en los que podrán acreditarse sea por concurso o por los resultados de las evaluaciones. Estas dos vías las hemos denominado puertas abiertas mediante las cuales se ingresa al sistema sin concurso, son al mismo tiempo una fórmula de flexibilidad y una entrada de la discrecionalidad, consideramos que estas puertas abiertas erosionan el principio de igualdad de oportunidades, al permitir que las personas que han tenido la experiencia directa al ocupar un puesto temporalmente sea por excepción o libre designación, se coloquen en una supuesta igualdad de circunstancias que aquella que pretende acceder desde fuera de la administración pública. se considera al concurso como el procedimiento idóneo para salvaguardar los principios de capacidad, merito e igualdad de oportunidades. Por lo tanto proponemos:

- Limitar las hipótesis que evaden el concurso para la selección, de la siguiente forma:

- a. Que los gabinetes de apoyo previstos en el artículo 7 de la LSPC no utilicen puestos del ámbito del SSPC.
 - b. Eliminar la hipótesis de libre designación que establece el artículo 25 del Reglamento de la LSPC.
 - c. Acotar el nombramiento libre previsto en el artículo 34 de la LSPC, por causas de emergencia o excepción, a solo causas graves reducir de 45 a 20 días hábiles para el periodo en que deben de someter a concurso el puesto.
15. El *procedimiento de selección* inicia con la determinación de una vacante, que surge a partir de que en una unidad administrativa el superior jerárquico conoce que un servidor público se retira del puesto en forma temporal o permanente por cualquiera de las formas legales o no, quien deberá comunicarlo por correo electrónico a través del portal RH, Net a la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) de su dependencia. La DGRH hace un análisis acorde a las características del puesto vacante revisa los planes de carrera existentes y los puntos de cada servidor público para verificar si alguien tiene ese puesto en su plan de carrera y cuenta con los requisitos necesarios para ser promovido al mismo. Con el resultado del análisis levanta un acta y la remite al Comité Técnico de Profesionalización (CTP). Una vez que el CTP recibe el acta comienza a correr el termino de 45 días naturales para definir la forma en que debe cubrirse el puesto sea por ocupación temporal derivado de una causa extraordinaria o urgente, a cargo de otro servidor público de carrera: o con un movimiento o trayectoria lateral porque otro servidor público tenía contemplado el puesto en su plan de carrera o bien por concurso. Si se trata de concurso habrá que recordar que la ley plantea al reclutamiento como una práctica para difundir e interesar a las personas en el servicio público, el reclutamiento en el SSPC puede ser previo o para difundir la convocatoria, ordinariamente el portal electrónico www.trabajaen.gob.mx hace la tarea de reclutamiento al ofrecer un registro para interesados, que aunque es bastante complejo, permite ingresar a un registro de aspirantes. Otra acción previa que establece la LSPC en el tercer párrafo del

artículo 22 es la inducción, definida como evento para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual; desde nuestro punto de vista esta acción distorsiona el procedimiento de selección ya que antes de que se defina una vacante los superiores jerárquicos o la DGRH tienen legalmente la posibilidad de llamar e informar a un cierto número de personas, con ello se les prepara para el posible concurso, en demerito de quienes no participan en esa inducción; prueba de la distorsión que comentamos, es que en los primeros años de la práctica de este sistema las reuniones de inducción se hacían con personas vinculadas al partido en el gobierno.

Una vez que CTP, determina que el procedimiento para cubrir la vacante sea por concurso, levanta un acta de la que toma conocimiento la DGRH, quien convoca al Comité Técnico de Selección, para que emita la convocatoria con lo que iniciara formalmente el procedimiento. La convocatoria es documento jurídico en el que se establecen las bases del procedimiento de selección, sus efectos comienzan en el momento de la publicación y terminan hasta que se ejecute la determinación de la selección. Las partes de la convocatoria son los datos generales y las bases del procedimiento. Como datos generales, debe registrarse la modalidad, la identificación y número de vacantes, las funciones de cada puesto, el periodo de registro para el concurso, el lugar y fecha de cada una de las etapas, la descripción y forma de comprobar los requisitos generales, los requisitos específicos, el número de candidatos a entrevistar, las reglas de valoración y el sistema de puntuación, y la fecha del fallo. Las bases se integran con los principios el sistema, el marco normativo las direcciones electrónicas para información y contacto, la definición de las etapas del procedimiento, el puntaje mínimo, la forma en que la institución comunica a los aspirantes en lo individual el lugar, fecha y hora para la aplicación de evaluaciones, lugar para presentar el recurso de inconformidad o revocación y fecha de publicación de resultados. Lugar y fecha para la solicitud de revisión de examen, lugar de obtención y denominación específica de los temarios declaración especial de que aquellos que por sus resultados pasen a la etapa de entrevista y no resulten

ganadores podrán formar parte de la reserva de aspirantes, la fecha de la convocatoria y la firma del Secretario Técnico del Comité Técnico de Selección. Pueden ser cerradas, abiertas o a reserva de aspirantes; las abiertas se dirigen al público en general, las cerradas podrán dirigirse a los servidores públicos o bien a la reserva de aspirantes registrada en el portal RH net, ésta última, reiteramos, se conforma con aquellos concursantes que no ganaron un concurso pero que forman parte de los finalistas y están ubicados en la rama del cargo o puesto, con esta modalidad el proceso de selección se acota eliminando las primeras tres etapas.

Las características de toda convocatoria es que son inamovibles, públicas, tienen un plazo determinado para el desahogo del procedimiento de selección que será de 90 días naturales, y deben fundamentarse y motivarse.

16. El artículo 34 del Reglamento de la LSPC, define las etapas del procedimiento de selección: la revisión curricular, exámenes de conocimientos y evaluación de habilidades, evaluación de experiencia y valoración del mérito, entrevista y determinación. La superación de las etapas es gradual, primero cumplir con los requisitos, después los exámenes y solo quienes obtienen un resultado mínimo, fijado en la convocatoria pasaran a entrevista. La secuencia inicia con el registro del currículum del interesado en el portal trabajaen.gob.mx; se le asigna un folio de participación, posteriormente de acuerdo a la convocatoria se hace entrega de la documentación que soporta la información curricular a la DGRH, concluido el plazo de 10 días hábiles a partir de la publicación la DGRH publica en el portal trabajaen.gob.mx la lista de registrados. En la segunda etapa se aplican los exámenes de conocimientos, el sistema cuenta con un banco de reactivos y ante el Órgano Interno de Control la DGRH estructura el examen, otorga claves de acceso y tiempo determinado para que los aspirantes puedan aplicar su examen vía electrónica. En caso de evaluaciones en papel el CTS levantará acta con el nombre de quien lo elaboro y califico. El examen práctico puede aplicarse mediante simulaciones presenciales o computarizadas también contratarse centros de

evaluación para identificar habilidades. Quienes hubieran aprobado esta etapa pasaran a la siguiente de evaluación de la experiencia y valoración del mérito que también está a cargo de la DGRH, es una fase que no requiere de contacto personal, es un trabajo de escritorio que depende de escales y puntuaciones que serán aplicadas conforme a la información que aporte cada expediente. Para revisar la experiencia se puede verificar la información con las instituciones donde se hubiere desarrollado el currículo, el mérito se evalúa conforme a los resultados de las evaluaciones, la capacitación y certificaciones, así como en logros, distinciones o reconocimientos recibidos. La DGRH publicara la lista de aprobados y programara las entrevistas convocando a los candidatos, de acuerdo al orden de prelación establecido por el CTS, y a través del portal trabajaen.gob.mx y la dirección electrónica de la institución convocante. La entrevista es la cuarta etapa, tiene el objeto de profundizar en la valoración de las capacidades, hay dos modalidades las directas o vía electrónica, y pueden ser realizadas por especialistas bajo la supervisión del CTS o por el propio CTS; se divide en dos tiempos el de preguntas y respuestas y el de la elaboración del reporte de valoración del candidato. Se harán las mismas preguntas a todos los candidatos, cada entrevistador calificara en una escala de 1 a 100, a cada candidato, se hará un reporte individual que contenga calificación, argumento y firma, antes de la siguiente entrevista el Secretario Técnico del CTS verificara que el reporte contenga la firma todos los integrantes El CTS elegirá al o los finalistas de la lista y reporte de entrevistados. La determinación corresponde al CTS, podrá ser en dos sentidos determinar el ganador y siguiente finalista, o declarar desierto el concurso, en ambos casos debe levantarse acta por escrito motivada y fundada, notificarse personalmente al ganador, publicarse y difundirse en trabajaen.gob.mx.

- Consideramos que deben hacerse varios cambios al procedimiento de selección, en principio lograr la autonomía e imparcialidad de quienes aplican los exámenes, por ello se ha propuesto que la institución formadora, similar al INAP de España, sea el área oficial que desahogue las etapas de revisión curricular y aplicación de exámenes.

- Simplificar los campos del registro de currículum en el portal trabajaen.gob.mx, abrir un campo para vincularlo automáticamente con los perfiles de puestos existentes, y ampliar el contacto a la vía telefónica, correo electrónico y directo.
- Una reforma jurídica para dotar al CTS de autonomía técnica, con facultad de decisión para determinar el resultado.
- Se propone que el portal RH net tenga una ventana al público por la que pueda conocerse los puestos del servicio profesional de carrera, los nombres, tiempo de las personas que los ocupan así como la remuneración. Además de las estadísticas generales de la gestión de los recursos humanos en relación con el servicio profesional de carrera, como lo relativo a la inversión de apartados del presupuesto de la federación, y el destino por rubros.

17. El *desarrollo profesional* es la forma en que cada servidor público proyecta el orden de su carrera, depende de la capacitación y resultados de las evaluaciones. Los movimientos dependerá del perfil del puesto, la disposición presupuestal, la programación de la DGRH y la voluntad de compromiso de cada servidor público. Las variantes en el desarrollo se presentan cuando se trata de una ocupación temporal, trayectoria de ascenso y promoción o bien un movimiento o trayectoria lateral. El desarrollo profesional está vinculado con la capacitación y evaluación. La capacitación dentro del sistema tiene varias acciones, la inducción que corresponde al nuevo ingreso, esta se subdivide en introducción a la administración pública y en la introducción relativa al puesto; la capacitación para el fortalecimiento del desempeño, la capacitación para la actualización con el objeto de mantener vigentes habilidades y aptitudes y la capacitación para el desarrollo que implica el incremento de conocimientos y habilidades para aspirar a puestos de mayor jerarquía. La *certificación* es el proceso que define mecanismos parámetros criterios y requisitos mínimos para identificar, elaborar,

describir a fin de certificar las capacidades profesionales de servidores públicos de carrera, consecuentemente la certificación incide en la selección, en el desarrollo profesional, en la capacitación y en la evaluación. Todo servidor público de carrera tiene la obligación de someterse a una evaluación para certificar sus capacidades por lo menos cada cinco años y con ello acreditar que ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridas para el desempeño del cargo, de lo contrario está en riesgo su permanencia en el sistema e incluso en el empleo. Esta modalidad es diferente a la evaluación del desempeño, aunque ambas son evaluaciones los objetivos y proceso son diferentes, la evaluación del desempeño se concentra en la definición de objetivos que cada servidor público de carrera elabora en concordancia con los objetivos de la unidad a la que pertenece y ésta en congruencia con la institución. Los fines son valorar el comportamiento, determinar estímulos, para identificar necesidades y requerimientos, en suma información para mejorar el funcionamiento de la institución. El procedimiento parte de la definición de objetivos y metas, luego procede la medición a través del otorgamiento de puntos por resultados y la aplicación de exámenes, finalmente se hace una valoración de los resultados, los insumos y el sistema en general con el objeto de fortalecer o innovar. Con la evaluación del desempeño se logran diferentes ventajas, en lo individual cada servidor público al definir sus objetivos muestra que hay claridad en lo que se espera de su trabajo, puede obtener incentivos, posibilita el desarrollo profesional y elimina el riesgo de despido injustificado, institucionalmente con los resultados de la evaluación se ubica a cada área en el cumplimiento de objetivos, se detectan áreas o personas que no dan resultados, sirve de fuente directa para el diagnóstico de capacitación y además ofrece pruebas individuales para la separación de servidores públicos no aptos para el sistema; en términos generales para la administración pública se detecta el grado de eficiencia, las posibilidades de innovación y puede mostrar fehacientemente resultados a la sociedad. El procedimiento de evaluación del desempeño establece que los primeros cuatro meses del año a evaluar cada institución con el apoyo de la DGRH de su dependencia definirá sus metas, la aplicación de la

evaluación se hará en los meses de enero y febrero del año siguiente, el análisis de los resultados en el primer semestre, es decir hasta el mes de julio del año en que se aplica la evaluación. Las herramientas de evaluación podrán ser exámenes, prueba o grupo de reactivos, tareas, ejercicios, casos y dilemas, el CTP determinara la ponderación de cada una de las modalidades aplicadas. Hay una tabla general de resultados para permitir un lenguaje homogéneo de evaluación institucional, los resultados se consideran del 1 al 100 y será deficiente en el caso de que la suma sea menor a 60 puntos, no satisfactorio cuando sea mayor de 60 y menor de 70; satisfactorio cuando la suma sea mayor de 70 y excelente cuando en conjunto sea una calificación mayor a 90 puntos. La evaluación será anual.

18. Para complementar el estudio se establece un marco de comparación con los sistemas de profesionalización de Chile, Costa Rica y España; Chile, porque cuenta con un servicio dirigido a altos Directivos que guarda similitud con la intención del SSPC mexicano cuyo ámbito está formado por una franja de cargos con facultades de dirección y gestión; el segundo, Costa Rica, por ofrecernos una de las experiencias latinoamericanas anteriores a las reformas de segunda generación y la versión de servicio profesional actualizada y por supuesto el caso de España que fue analizado en la materia de Evolución Histórica de la Función Pública, además de que forma parte del escenario iberoamericano en el que se desarrollan encuentros, propuestas y pronunciamientos fundamentales en materia de derecho administrativo y administración pública. para el estudio de estos países se elaboró un modelo de abordaje que se concentra en dos elementos: la selección y la profesionalización.

Para detectar el grado en que puede confiarse la aplicación de la ley, en la administración pública, por personas que sepan cómo aplicar el marco jurídico en su acción diaria, obliga a la adquisición de conocimientos y habilidades que les permita a cada persona, que ostenta un empleo público, conocer, evaluar y perfeccionar su tarea cotidiana. Esta es una inquietud añeja, que puede encontrarse en la historia de cualquier país, y que ha logrado consolidarse como

sistema y como cultura; por el éxito en algunas de las versiones es pedagógico conocer y contrastar sus principios y procedimientos para detectar fortalezas y debilidades.

A manera de conclusión se contrastan puntos concretos de cada país, el primero relativo a denominación del modelo o sistema equiparable en cada país.

CHILE: Carrera funcionaria y *Sistema de Alta Dirección Pública*. (SADP)

COSTA RICA: *Carrera administrativa*.

ESPAÑA: *Carrera de funcionarios*.

MEXICO: *Sistema del Servicio Profesional de Carrera*. (SSPC)

La determinación que cada constitución política hace de la administración pública o del empleo público, se describe en el siguiente cuadro:

CHILE	COSTA RICA	ESPAÑA
Artículo 38 de la Constitución refiere a la igualdad de oportunidades, capacitación y perfeccionamiento	El art. 191 indirectamente habla de la eficiencia de la administración. No contiene principios para el servicio civil.	Artículos 23.2 y 103 CE Contiene como principios especiales para el acceso al servicio público: Igualdad, mérito y capacidad.

Como se dijo anteriormente, en México no hay una referencia especial a las características de la administración pública, tan solo el artículo 90 dispone que ésta será centralizada y paraestatal, tampoco se define al empleo público, en cuanto al servicio civil, la fracción VII del Apartado B del art. 123 Constitucional dice que la designación se hará mediante sistemas que permitan apreciar conocimientos, sin determinar principios o valores que lo determinen.

El fundamento legal prioritario que contiene la regulación del servicio profesional que se compara:

¿CUÁL ES EL FUNDAMENTO LEGAL ESPECIFICO DEL ACCESO AL SERVICIO PUBLICO?			
CHILE	COSTA RICA	ESPAÑA	MÉXICO
Ley 18.575 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de La Administración del Estado.	Ley 1581 promulgada 30 de mayo e inicio de vigencia desde el 10 de junio de 1953, denominada: Estatuto de Servicio Civil.	Ley 7/2007, de 12 de abril Estatuto básico del empleado público.	Ley del Servicio Profesional de Carrera DOF.10/ABRIL/03
Ley 18.834 Estatuto Administrativo	Ley 6227, promulgada el 2 de mayo de 1978: Ley General de la Administración Pública	Ley 315/1964, de 7 de febrero Ley de Funcionarios Civiles del Estado (vigencia parcial).	Reglamento de la LSPC 6/SEPTIEMBRE/07
Ley 18. 882 Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos	. Decreto Ejecutivo no. 21 de 14 de diciembre de 1954: Reglamento del estatuto de servicio civil.	Ley 30/1984, 2 de agosto Ley de medidas para la reforma de la función pública.	ACUERDO por el que se reforman, adicionan y derogan artículos del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización, y Administración de los Recursos Humanos, publicado en el DOF el 12 de julio de 2010.

En materia de técnica legislativa en los cuatro países de referencia se pudo observar la tendencia a emitir disposiciones administrativas desde la instancia central que dirige el sistema de profesionalización, que especifican y desarrollan aspectos parciales del sistema; al cabo del tiempo se convierte en una maraña regulatoria

que torna confuso el sistema, por tanto nos parece pertinente la práctica de publicar lo que en España se llaman textos refundidos, es decir concentrar en una sola norma las reformas y disposiciones vinculadas para dar certidumbre jurídica a los actos que regulan. En México bastaron 4 años de práctica del SSPC para saturar de lineamientos, instrucciones y manuales los diferentes procedimientos, por ello la reforma al Reglamento de la LSPC; en el año 2009 se implementó el programa de Regulación Base Cero, por el que se eliminaron 1,834 normas en materia de recursos humanos. En especial para el servicio profesional de carrera se publicó el Acuerdo de 29 de agosto 2011, que cumple la función de refundir todas las disposiciones administrativas que hasta la fecha se habían emitido.

El conjunto de valores es otro aspecto que se destacó en el trabajo de investigación, en conclusión, solo tres países han definido legalmente los principios que rigen su servicio profesional de carrera; se mencionan los de Costa Rica por ser parte del perfil de difusión en su página electrónica, pero no son parte de la norma jurídica.

¿ CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL?			
CHILE	COSTA RICA	ESPAÑA	MÉXICO
El Art. 3 de la Ley 18.575 Responsabilidad, Eficiencia, Eficacia, Coordinación, Impugnabilidad De Los Actos Administrativos, Control, Probidad, Transparencia, Publicidad Y Participación Ciudadana.	No hay principios en el marco jurídico. En la web www.sercivil.go.cr/dgsc expone: <ul style="list-style-type: none"> • Publicidad. • Mérito. • Estabilidad. • Igualdad. • Efectividad. 	Art. 55 del Estatuto Básico del Empleado Público: Publicidad de la convocatoria y sus bases. Transparencia. Imparcialidad y discrecionalidad técnica de los órganos de selección. Adecuación del contenido de pruebas y funciones. Agilidad.	Art. 2 de la LSPC y Art 4 del Reglamento de la LSPC: <ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Eficiencia • Objetividad • Calidad • Imparcialidad • Equidad • Competencia por merito • Equidad de genero

Otro aspecto importante a contrastar fue la determinación de la parte de la administración pública en la que se ubica al sistema de carrera, es decir el ámbito en

cada país; destaca la similitud entre el Sistema de Alta Dirección de Chile, la carrera de funcionarios española y el SPC de México, en conclusión estos ejemplos persiguen la estrategia de fortalecer a la administración pública a través de sus directivos. En el caso de Costa Rica la carrera administrativa también se dirige a los niveles de auxiliares administrativos, lo que marca la diferencia con los otros países. Otra diferencia entre la configuración del ámbito es que en España pueden integrarse los maestros como funcionarios, lo que no existe en los demás ejemplos, ya que tanto los maestros de educación básica como la universitaria son sujetos de un servicio profesional diferente.

¿CUÁL ES EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN QUE SE APLICA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA?			
CHILE	COSTA RICA	ESPAÑA	MÉXICO
EN CARRERA FUNCIONARIA Todos los puestos de planta hasta jefes de departamento.	Carrera Administrativa: Profesionales y Técnicos en distintas ramas, Oficinistas, Secretarías, Trabajadores Especializados y Agentes de Seguridad y Vigilancia.	Modelo de función pública: <ul style="list-style-type: none"> Carrera de funcionarios. Carrera horizontal y vertical. 	La administración pública Federal Centralizada los niveles: Director general. Director de área. Jefe de Departamento. Subdirector de área. Enlace.
CAMPO DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA			
PRIMER NIVEL Jefe superior De servicios públicos			

SEGUNDO NIVEL Subdirector Directores regionales Jefaturas de unidades organizativas			
--	--	--	--

Las instancias que operan el sistema de servicio profesional son también un eje que puede determinar el éxito o no de un sistema, es común que las áreas la gestión general de los recursos humanos participen en servicio profesional de carrera, que se otorgue esta función como una tarea extra; lo ideal es contar con instancias especializadas en la operación del sistema, vinculadas a las áreas generales de gestión de recursos humanos. En especial debe buscarse la autonomía técnica de los órganos de selección, solo con ello se puede aspirar a la imparcialidad. Otra área especializada debe ser la responsable de la capacitación y perfeccionamiento, en el marco de la nueva gestión pública hay una tendencia a reducir el tamaño de la administración, se alienta la contratación de empresas particulares, fundamentalmente para el desarrollo de programas académicos para los servidores públicos.

INSTANCIAS QUE OPERAN EL SISTEMA			
CHILE	COSTA RICA	ESPAÑA	MÉXICO
Dirección Nacional del Servicio Civil	La Dirección General de Servicio Civil.	Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.	Unidad de política recursos humanos de la administración pública federal (<i>Unidad</i>)
Consejo de Alta Dirección Pública	Las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos.	Dirección General de la Función Pública.	Consejo consultivo del sistema del servicio profesional de carrera
Comités de Selección	El Tribunal de Servicio Civil.	Instituto Nacional de Administración Pública	Comités técnicos de profesionalización y selección.
Juntas			

Calificadoras		Comisiones y Tribunales de selección.	Unidades generales de recursos humanos de cada dependencia o instancia incorporada al SSPC
---------------	--	---------------------------------------	--

¿CUÁLES SON LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN?			
CHILE	COSTA RICA	ESPAÑA	MÉXICO
Evaluación: Curricular Gerencial Psicolaboral y Entrevista	Lista de elegibles. Nómina. Nombramiento.	Oposición. Concurso. Concurso- oposición.	NUEVO INGRESO: Concurso. PROMOCIÓN Certificación. Concurso.

¿QUÉ OTROS COMPONENTES ACOMPAÑAN A LA SELECCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN?			
CHILE	COSTA RICA	ESPAÑA	MÉXICO
El de <i>calificación</i> que supone una evaluación del desempeño El de <i>capacitación y perfeccionamiento</i>.	Gestión de la Organización del Trabajo. Gestión de Empleo. Gestión Servicios del Personal. Gestión de la Compensación. Gestión del Desarrollo. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.	Planeación. Oferta de empleo público. Evaluación del desempeño. Movilidad. Separación.	Subsistema de planeación. Subsistema de evaluación del desempeño y certificación de capacidades. Subsistema de separación. Subsistema de control y evaluación.

19. Después de la revisión de los ejemplos de servicio profesional de carrera en Chile, Costa Rica, y España con el objeto de comparar con el caso de México, podemos concluir con mayor firmeza que es importante utilizar un modelo de organización del empleo público basado en la capacidad y el mérito. Esta medida trasciende la frontera de los procedimientos administrativos e impacta en el

régimen político de un país. En el caso de México la historia constitucional y política reporta que con la adopción constitucional del régimen presidencial, se consolidó un marco legal que, aunado a la práctica del cacicazgo, logró armarse al presidencialismo mexicano. Desde 1929, con la creación de un partido de estado, la corporativización de gremios y organizaciones en tres sectores el obrero, campesino y el llamado popular en el que se entregaron empresarios y profesionistas el sistema de botín funcionó “con toda normalidad”. Con la llegada de la reformas de segunda generación que introducen a la nueva gestión pública, reorganizando la actividad administrativa hacia la calidad, eficiencia, transparencia y eficacia, se introduce, en el contexto jurídico político mexicano, la posibilidad de un sistema de servicio profesional de carrera sustentado en los principios de capacidad, mérito e igualdad de oportunidades. Este sistema se volvió fundamental, no sólo por el empleo público o los fines de interés general de la administración pública, sino por la trascendencia que llega hasta el sistema de partidos políticos y la práctica política electoral. La introducción de servicios profesionales de carrera por áreas y la experiencia transversal en cinco cargos de la administración pública federal centralizada representan una oportunidad que solo podrá verse consolidada a más largo plazo, en la actualidad apenas a 9 años de vigencia de la LSPC la integración de los cargos y puestos en la administración pública mexicana, con todo y el sistema del servicio profesional en marcha, sigue sosteniéndose en los compromisos de campaña. Diríamos que, en la jerga de los partidos, aun se trabaja con los “*amarres en campaña*”, la definición de las personas para gobernar y administrar esta permeada por los intereses políticos del grupo que busca el poder. Sumando a este escenario, la erosión de las instituciones gubernamentales a causa de la delincuencia organizada, en las administraciones sean municipales, estatales o la federal es común la llegada de personajes cuyo mérito fue “*acarrear votos*”, aportar en dinero o especie a la campaña o bien para premiar con un puesto el silencio o la oposición simulada. La improvisación de personas, al interior de la administración, tiene consecuencias de naturaleza económica, política y jurídica. Es evidente que el desconocimiento del marco legal que define el

quehacer administrativo, la falta de entendimiento en la aplicación del presupuesto y el tiempo necesario para el aprendizaje, generan una susceptibilidad al autoritarismo y la corrupción.

El servicio profesional de carrera es un reto que genera esperanza pero exige firmeza.

La posibilidad de consolidar en México los diferentes ejemplos de sistemas de servicio profesional, depende de la visibilización pública de los resultados, el sistema transversal que se estudió se ubica en un ámbito estratégico al definir los cargos desde enlace hasta director, porque en este se encuentran los niveles administrativos que desarrollan los programas y políticas públicas, sirven de vínculo entre los servidores públicos titulares -antes conocidos como altos funcionarios- y los trabajadores de base o manuales, pero sobre todo es el segmento de servidores públicos que pueden darle otra cara del gobierno a la sociedad que espera de cada sexenio un cambio que lleve a los hechos no solo promesas o compromisos sino el dictado de la ley.

20. Finalmente un apartado concluyente que deriva de la experiencia del Doctorado en la Universidad Complutense de Madrid:

El Derecho Administrativo sigue siendo el eje que armoniza la tarea del poder público y los derechos de las personas, de los ciudadanos.

Para el estudio del derecho administrativo habrá que ampliar las fuentes, tocar el marco jurídico internacional e identificar los flujos de influencia para la generación de las normas jurídicas.

Nos fortalece observar la tradición, producción y fortaleza de esta materia del derecho en España; nos abre un camino por recorrer: el derecho administrativo sancionador mexicano, el estudio de la función pública en México, profundizar en la evolución de la historia de la disciplina del derecho administrativo, reforzar el apartado de los medios de defensa de los particulares frente a la administración, consolidar al derecho procesal administrativo; hago patente mi gratitud a los profesores del doctorado, al Dr. Fernando González Botija que me oriento y apoyo en todo momento, al Dr. José Ignacio Sarmiento, por su asesoría, paciencia

ante las entregas parciales y trato cariñoso que siempre falta; al final con esta experiencia, se ha consolidado mi convicción por el Derecho como la vía de la paz y armonía social, queda la ineludible tarea de reformar el programa de la materia de derecho administrativo I y II.

El estudio particular del servicio profesional de carrera nos obliga a revisar el tema en los esfuerzos de las entidades federativas, en particular la de Zacatecas y Aguascalientes, estados de la República en los que me corresponde laborar.

El esfuerzo por conocer, comparar y proponer esta dado, esperemos que rinda frutos para la Universidad Autónoma de Zacatecas, que me apoyo en esta empresa, en particular para mi Unidad Académica de Derecho y mis futuros alumnos.

ANEXO I

DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Para complementar el cuadro descriptivo agregamos los siguientes párrafos:

1. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Los principales objetivos FMI, son crear la liquidez internacional y asegurar la estabilidad cambiaria, pensaron que se lograrían mediante la reunión de un acervo de oro y divisas con la cual se organizaría la ayuda a los países integrantes cuando sus balanzas de pagos se afectasen por el déficit. La clave está en que la participación de cada país es proporcional a las aportaciones o cuotas que en un principio se constituyeron en un 25 por ciento de oro y 75 por ciento en divisas, la determinación del monto de la suscripción está vinculada a la magnitud de la economía de cada país, del monto de la suscripción dependen los derechos de cada país dentro del fondo, la ayuda que puede recibir y el número de votos en el gobierno del Organismo. Dicho en forma sencilla quien tiene más capital tiene el gobierno y consecuentemente la capacidad de decisión, en esta tesitura es lógico que los países más desarrollados establezcan la pauta de ayuda y desarrollo para los demás. Como se dijo, el FMI ha presentado varias etapas en su evolución, destacamos la que se refleja en la segunda enmienda al Convenio Constitutivo aprobada en México en 1978 que *“vino finalmente a institucionalizar un sistema monetario internacional inestable, a permitir la flotación generalizada de las monedas y a prescindir del oro como unidad monetaria internacional, eliminando el precio oficial para ese metal. Se abandonó así el principio de paridades fijas entre las monedas por otro de los préstamos internacionales y doto al sistema de condiciones propicias para que se desencadenara una mayor especulación y una creciente valorización de los capitales financieros. Se puede afirmar que, formalmente desde entonces, los principios BRETTON WOODS dejaron de aplicarse”*³²⁷ la formalización de la ayuda del FMI se concreta en un ACUERDO, en el que se inscriben las contraprestaciones,

³²⁷ CAMPOS, RICARDO. *El Fondo Monetario Internacional y la deuda externa mexicana*. Editorial Plaza y Valdés. México. 1993. P. 35

ayuda y reformas.³²⁸ En los años ochenta el FMI desarrollo una actividad importante para intentar resolver las deudas de países de América Latina, en cuyos acuerdos de ayuda, se insertaron los programas de estabilización que implicaron la introducción de cambios mejor conocidos como reformas de primera y segunda generación.

2. WORDBANK. EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

En la información que brinda la WEB de esta institución se autodefine como una “fuente vital de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo” afirman que tanto el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) como la Asociación Internacional de Fomento (AIF) no tienen fines de lucro, que ofrecen prestamos (para proyectos de inversión y políticas de desarrollo) y créditos con bajos intereses. Los otros organismos del grupo son la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), en conjunto apoyan proyectos en materia de educación salud, administración pública, infraestructura desarrollo del sector financiero, del sector privado, la agricultura, recursos naturales y la gestión ambiental. Sus fondos son generados con la venta de bonos en los mercados financieros. El capital del BIRF está formado por reservas provenientes de los pagos que han realizado 189 países. Cada tres años se reponen los recursos de la AIF con la participación de 40 países donantes. Los proyectos de inversión se destinan a obras y servicios para complementar el desarrollo económico. Los préstamos para políticas de desarrollo, que también se llamaron prestamos

³²⁸ En la WEB del FMI se informa este paso de la siguiente manera: “Ante la solicitud de un país miembro, el FMI por lo general otorga un préstamo en el marco de un “acuerdo” que, si corresponde, puede estipular las políticas y medidas específicas que el país conviene en poner en práctica para resolver su problema de balanza de pagos. El país, en consulta con el FMI, elabora el programa económico que sirve de base para el acuerdo y lo presenta en una “[carta de intención](#)” al [Directorio Ejecutivo](#) de la institución. Una vez que el Directorio aprueba el acuerdo, el préstamo se entrega normalmente en desembolsos periódicos a medida que se va ejecutando el programa”. FICHA TECNICA DE PRÉSTAMOS. PROCESO DE CONCESION DE PRESTAMOS <http://www.imf.org>

con fines de ajuste para apoyar las reformas normativas e institucionales, desde luego acordes al concepto de viabilidad propio del banco.³²⁹ En los últimos años se realiza un esfuerzo interno para transformar la metodología del diseño de proyectos, la disponibilidad de la información y lograr con los países involucrados resultados medibles. Por la importancia que revistió el informe 1997 para la reforma administrativa que ha propiciado la Nueva Gerencia Publica y el servicio profesional de carrera en México, se incluye un siguiente apartado que sintetiza el contenido de dicho informe. Pero avancemos en la breve descripción de estos organismos.

3. BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

El impulso de esta institución, proviene de la Organización de los Estados Americanos, se fundó 1959, el Convenio Constitutivo data del 30 de diciembre, ha recibido diversas modificaciones y en la actualidad en documento que se reula la nueva conformación denominado, Convenio Reimpreso sostiene que el objeto del BID es contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, dentro de sus funciones está la de promover la inversión de capitales públicos y privados con fines de desarrollo, así como la utilización de su propio capital para financiar el desarrollo, estimular la inversión privada, cooperar en la orientación de la política del desarrollo de los países miembros y también se incluye la providencia de asistencia técnica para los proyectos de desarrollo, además de organizar su propia investigación y producción de documentos orientadores de la política que postulan, respalda a dos organizaciones el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y el Instituto

³²⁹ En el sitio web se incluye una amplia información respecto del origen y constitución del Grupo del Banco Mundial y en el apartado Quienes somos, dentro del rubro de Operaciones, se define una de las condiciones del préstamo por la que se introducen las reformas a las administraciones nacionales acordes a criterios de estas instancias supranacionales, así se menciona el procedimiento para la ayuda: “ *El Banco evalúa cada propuesta de proyecto presentada por un prestatario para asegurarse de que la iniciativa sea viable desde el punto de vista económico, financiero, social y ambiental. Durante la etapa de negociación del préstamo, el Banco y el prestatario acuerdan los objetivos de desarrollo, los productos, los indicadores de desempeño y el plan de ejecución, así como el calendario de desembolsos del préstamo. Mientras que el Banco supervisa el uso que se le da a cada préstamo y evalúa sus resultados, el prestatario ejecuta el proyecto o programa de conformidad con las condiciones acordadas*” <http://web.worldbank.org>. Quienes somos. Operaciones.

Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES).³³⁰ En aras de nuestro interés de mostrar que estos organismos producen ideas que más tarde son el marco que guía reformas nacionales, el BID resulta una fuente nítida y abundante de información. Un dato sobresaliente que nos da cuenta de la importancia de la tarea de convencimiento que realizan estos organismos es por ejemplo el BID, que cuenta con una Red de Centros de Investigación de América Latina y el Caribe, a la que están vinculadas cerca de 300 instituciones de investigación, de las que algunas, suele subvencionar en la realización de estudios de conformidad a los procesos de licitación que promueve este Banco.

El Banco está dirigido por una Asamblea de Gobernadores, y es operado por un Directorio Ejecutivo, y las labores ordinarias a cargo de un equipo gerencias. Cada país miembro nombra un gobernador para la asamblea, y tiene tantos votos como capital; en su inicio se constituyó con 19 países, en la actualidad son 48 miembros de los que 26 son miembros prestatarios, también el principal accionista es Estados Unidos con el 30 % de los votos.

4. LA OCDE. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICOS

Dejamos de lado otras importantes organizaciones que han influido en la forma de impulsar el desarrollo global, para dar paso a aquellas que han logrado una influencia directa en México, como lo es la organización para la OCDE que se surge de la reconstitución de la Organización Europea de Cooperación Económica, que consideraron fue fructífera, luego entonces en una Convención el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia con la participación de Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, el Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, la Confederación Helvética, Turquía, Reino Unido de la Gran

³³⁰ www.iadb.org/es/acerca-del-bid. Similar a los sitios de las organizaciones en comento, se incluye un apartado que describe el origen y objetivos. Además de incluir documentos que dan cuenta de su constitución, como el convenio del que también me parece debemos resaltar el Artículo XI, sección 9 que se refiere a las exenciones tributarias: “*El Banco, sus ingresos, bienes y otros activos, lo mismo que las operaciones y transacciones que efectúe de acuerdo con este Convenio, estarán exentos de toda clase de gravámenes tributarios y derechos aduaneros. El Banco estará asimismo exento de toda responsabilidad relacionada con el pago, retención o recaudación de cualquier impuesto, contribución o derecho. (b) Los sueldos y emolumentos que el Banco pague a los directores ejecutivos, a sus suplentes y a los funcionarios y empleados del mismo que no fueren ciudadanos o nacionales del país donde el Banco tenga su sede u oficinas estarán exentos de impuestos*”.

Bretaña y Norte de Irlanda, y los Estados Unidos de América se crea la OCDE; México ingresa hasta el 5 de julio de 1994. En el artículo primero de la Convención fundante se establecen los objetivos que reiteran su esencia de organización para el fortalecimiento del mercado global; y en el segundo artículo, trata el marco de la promoción de los recursos económicos. Dentro de sus objetivos como un complemento a la misión esencial de fortalecer el mercado, se incluye la producción de conocimientos, cuenta con objetivos y estructura en materia técnica y científica, el fomento a la investigación y la formación profesional. Cotidianamente la OCDE elabora, promueve y difunde información técnica que soporta la línea de desarrollo establecida por los países miembros en los que destacan de nueva cuenta el Grupo de los 7,³³¹ así se reconoce por la propia Organización autocalificándose como la más prolífica del mundo: *“La OCDE es uno de los editores más grandes del mundo en las áreas de la economía y las políticas públicas. Las publicaciones de la OCDE, impresas y en línea, son un importante vehículo para diseminar el trabajo intelectual de la Organización”*.³³² Como se dijo, México ingresa hasta 1994, el decreto de promulgación de la aceptación del gobierno como miembro de la OCDE se publica el 5 de julio del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, el sitio web especial para este país, afirma que los beneficios son la posibilidad de contrastar la experiencia de las políticas públicas de otros países, además de que el uso de la información ha servido para otros sectores, y que México es uno de los cinco países miembros que cuentan con un centro de distribución de publicaciones, el Centro de esta organización se anuncia como una oficina no solo para México sino para toda la América Latina, asume la tarea de *“dar visibilidad a la OCDE en la región”*.³³³ La tarea de la OCDE está dividida por materias, economía, sociedad, desarrollo, finanzas, innovación, sustentabilidad y gobierno. En este último rubro se encuentra el apartado de gobierno y administración pública que comparte con gobierno corporativo, combate a la corrupción y reforma regulatoria. Se atribuye a este organismo la prioridad en la introducción de la nueva gerencia pública.

³³¹ La www.oecd.org cuenta con un apartado sintético similar a las paginas anteriores en el que describen los datos más importantes de la organización, en este caso se llama Hechos Rápidos, entre los que reporta la membresía de 34 países con un presupuesto de 328 millones de euros, y en el rubro de publicaciones señala 2500 títulos por año, lo que da cuenta de una vasta producción alrededor del mundo y principalmente entre los países miembros.

³³² Mismo sitio.

³³³ WWW.oecd.org. México.

5. INSTITUCION DE CONCENSO. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. CLAD

En el programa básico del CLAD, nos muestra la manera en que funciona, por ejemplo el Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, ha sido el espacio de interacción entre gobiernos y es el foro para la elaboración del programa de trabajo de cada año, en él se presentan propuestas y conclusiones sobre los avances. Trabajan cotidianamente a través de reuniones internacionales para el intercambio de experiencias que buscan identificar los temas de cooperación y prioridades en materia de gestión pública, así como reconocer avances en los compromisos que poco a poco se van sumando como acuerdos en la región para la reforma del estado y la administración. Se realizan investigaciones, estudios y se elaboran documentos y bases de datos especializadas. Hay además un programa de cooperación técnica a disposición de los gobiernos; CLAD también ha construido una amplia red a través de vínculos con instituciones académicas y de investigación que trabajan los temas de administración, gestión y políticas públicas para la difusión y debate de los temas de mutuo interés.

ANEXO II.

REFORMA ESTRUCTURAL Y REFORMA DE SEGUNDA GENERACION

1. LAS REFORMAS, EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION

1.1. REFORMA ESTRUCTURAL

Una vez más para explicar cambios institucionales habrá que andar el camino de las reformas. En la historia de los gobiernos aparecen recurrentemente, son a veces la tabla de salvación política, en otras ocasiones se producen solo con la intención de marcar la diferencia con antecesores; pero también, las reformas contienen fórmulas para la transformación pacífica, para el reconocimiento de errores y ajuste de proyectos, y en los últimos 20 años han proyectado con más claridad que nunca que el origen de las reformas proviene desde fuera, observemos brevemente el trayecto de la reforma estructural y las reformas de segunda generación que conforman el contexto en el que se inserta la intención del servicio civil de carrera.

En un intento de resumir los cambios producto del neoliberalismo y la globalización económica, relacionamos hechos que tienden a explicar a las reformas de primera generación o Programa de Reforma Estructural, así como a las reformas de segunda generación³³⁴; con ello no se quiere afirmar que sean las únicas reformas³³⁵ en la historia o bien que hay una secuencia

³³⁴ De forma sencilla pero con gran claridad se expresa la relación entre reformas de primera y segunda generación por la autora VICHER, DIANA: “desde que inició la reforma de la administración pública de la Gran Bretaña en 1979, hasta finales de la década de 1990, dentro de algunos círculos de estudiosos de la administración pública, se aceptó la premisa que distinguía una primera y segunda generaciones u oleadas de reformas del Estado y la administración pública, donde se consideró que en el primer momento se puso énfasis en la necesidad de un “menor” Estado, y posteriormente en un “mejor” Estado.” (Observamos también la coincidencia de los términos utilizados por OSZLACK, en el artículo que mencionamos en la siguiente cita.) *De la Reforma administrativa a la reforma neo gerenciales en Hispanoamérica*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México 2009, p 147

³³⁵ OSZLACK, O. Óp. Cit. *De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado*. En un rubro de este artículo al que le otorga el subtítulo de “La prehistoria de las reformas” hace una relación de reformas desde los años 30, menciona el Estado Novo de Vargas, así como la creación de los Institutos de Administración Pública en

cronológica entre mencionadas, dicho de otra manera que al concluir la primera comienza la segunda, no, sino que se expresan como directrices expuestas y promovidas tanto por organismos internacionales de financiamiento e instancias satélites que corroboran y difunden sus criterios, que llegan a ser decisiones que asumen los gobiernos en distintos momentos y magnitudes y como veremos con consecuencias también disímolas. Veamos un breve recuento:

1.2.ANTECEDENTES Y CONTENIDO DEL PROGRAMA DE REFORMA ESTRUCTURAL O REFORMAS DE PRIMERA GENERACION

Con el ánimo de incorporar aquellos hechos que nos muestran decisiones que van construyendo esta nueva fase del capitalismo y la relación con el estado, enlistamos tres más sobresalientes:

Crisis del modelo keynesiano. Para justificar la incursión de la empresa privada en el quehacer que era propio del estado, fundamentalmente el establecimiento y prestación de los servicios públicos se ha afirmado se llegó una crisis fiscal, al agotamiento del modelo del estado de bienestar, donde el papel de la administración pública fue ampliar y abarcar los servicios públicos básicos y aquellos que se consideraron importantes para la sociedad, la alternativa que surge se conoce como la etapa neoliberal.

Informe a la Trilateral. Es un documento que se denomina La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral, auspiciado por la propia Comisión Trilateral que se conforma por la Unión Europea Estados Unidos de Norteamérica y Japón. Este documento ha servido de base para múltiples estudios acordes y discordantes el hecho es que el documento es citado reiteradamente, contiene un informe sobre la gobernabilidad de las democracias elaborado por Crozier, Huntington y Watanuki el auspicio gubernamental a este informe fue por iniciativa de los asesores de la Secretaria de Estado Norteamericana, los señores David Rockefeller, Henry Kissinger y Zbigniew Brzezinski³³⁶; en el texto del informe se incluye el concepto de gobernabilidad e ingobernabilidad y se sostiene

los años 50, para enfatizar que en los años 60 la Alianza para el Progreso sistematizó las reformas que tuvieron como principal instrumento de asistencia técnica para los gobiernos de la región a la Agencia Internacional para el Desarrollo de EEUU (USAID) *Revista Nueva Sociedad*. 160. P. 83

³³⁶ AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2008 PP. 55 y 56

que la sobrecarga estructural del estado es motivo de bajo desempeño y conduce a la crisis fiscal y administrativa ³³⁷. Señala que hay un riesgo en la creciente demanda de servicios públicos que se asumen obligatorios ante el fortalecimiento de los derechos sociales, riesgo que se potencializa en cada periodo electoral que gradualmente se ofertan mayores servicios a cambio del voto.

El consenso de Washington. ³³⁸ Son directrices delineadas por el Congreso estadounidense, tecnócratas de organismos y agencias internacionales para que los países fuertemente endeudados fueran incorporados a una disciplina de austeridad, acorde a los intereses de organismos financieros. Contiene tres tipos de reformas la estructural, la comercial y la fiscal que bajo el criterio de JHON WILIAMSON, pueden contenerse en 10 puntos: 1. Disciplina fiscal. 2. Reordenación de prioridades en el gasto público (salud, educación e infraestructura). 3. Reforma tributaria. 4. Liberalización de las tasas de interés. 5. Tipos de cambio competitivos. 6. Liberalización del comercio. 7. Liberalización a la inversión directa extranjera. 8. Privatización. 9. Desregulación. 10. Protección de los derechos de la propiedad privada.

Programa de ajuste para México. Poco a poco los países fuertemente endeudados como México fueron firmando las llamadas Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, que motivaron reformas que según la síntesis que muestra AGUILAR VILLANUEVA, del contenido del Programa de ajuste estructural que afectó a México son las siguientes:

“a) reducir el ámbito de la intervención estatal en la economía...b) reducir el número de organismos y programas gubernamentales mediante medidas de cancelación o compactación o contratación a empresas privadas...para la provisión de determinados bienes o servicios; c) reducir el número de las empresas públicas mediante cierres, en caso de notoria ineficiencia o irrelevancia o mediante privatizaciones; d) recortes de gasto...; e)

³³⁷ El subrayado es nuestro, para enfatizar la idea que ubica a la burocracia como causa de ineficiencia, misma que nos servirá para sustentar el nuevo aliento para la profesionalización de los servidores públicos que abordamos en capítulo próximo.

³³⁸ Citado por VICHER, DIANA, óp. Cit. P 108, en este mismo texto la autora reitera que las ideas en las que se sostienen estos cambios provienen de ideólogos como Loudwin von Mises y Frederick Hayek; y en la tarea de reafirmación de estas doctrinas ubica a Milton Fiderman y los llamados Chicago Boys, es decir alumnos que posteriormente ocupan espacios de toma de decisiones en distintas administraciones públicas, James Buchanan, Gordon Tullock, así como economistas como Bela Balassa, Peter Bauer, Anne Krueger, Deepak Lal y Little. El propio John Williamson, - cita VICHER- atribuye a economistas Balassa, Pedro Pablo Kuczynski y Mario Enrique Simonsen las ideas originales con las que postula sus 10 puntos del famoso Consenso de Washington “para la reestructuración hispanoamericana” P 135.

*reestructurar la organización de las dependencias, reducir niveles jerárquicos, disminuir el número de unidades de staff y departamentos operativos, revisando los salarios, a fin de disminuir el gasto corriente... desregulación cancelación o reducción de políticas públicas distributivas, eliminación de subsidios genéricos, reforma de pensiones, establecimiento de precios reales a los servicios públicos... f) inducir y asegurar la eficiencia económica de la operación administrativa mediante medidas varias de evaluación, control descentralización de las decisiones hacia gobiernos locales, contratación precisa de personal en base a resultados”.*³³⁹

2. REFORMAS DE SEGUNDA GENERACION O NEOGERENCIALES

Una característica que distingue a este tipo de reformas, es que van dirigidas hacia el cómo hacer del Estado, las transformaciones se proyectan hacia el interior, se introducen estrategias empresariales en la organización y funcionamiento, ahora las reformas van dirigidas a la concepción general del cómo hacer las tareas en la administración pública. Se insertan como principios fundamentales a la eficiencia, la eficacia y la flexibilidad; los conceptos de interés público o satisfacción de las necesidades colectivas pierden el lugar que tenían como esencia de la actividad administrativa gubernamental, para diluirse a cambio de los principios mencionados, a estos cambios se les conoce también como reformas neogerenciales.³⁴⁰ Una de las reuniones que por su resultado se ha considerado representativa de este paquete de reformas es el llamado Consenso de Santiago, a decir de VILLANUEVA³⁴¹ quien le llamo así fue el presidente del Banco Mundial James D. Wolfensohn. La Declaración de Santiago, del 19 de abril de 1998 que surge de la Segunda Cumbre de las Américas, se reconocen éxitos de las reformas estructurales o de primera generación, pero también afirman que persiste la pobreza y desigualdad y en buena medida se atribuye a que se ignoró el papel de las instituciones, fundamentalmente la

³³⁹ VELTMEYER, HENRY, el autor se refiere a esta etapa como una contraofensiva del capital con el fin de reestructurar el sistema capitalista y salvaguardarlo de las crisis, como parte de los lineamientos de este programa describe: la reconversión tecnológica, la renovación del circuito de producción en consonancia con un nuevo esquema de la regulación del trabajo, un nuevo flujo de capital, capaz de movilizarse a escala mundial, una transformación radical de la relación capital-trabajo. *Latinoamérica: el capital global y las perspectivas de un desarrollo alternativo*. UNESCO Universidad Autónoma de Zacatecas. México 2000. P 23

³⁴⁰ OMAR GUERRERO, *Fin de la...* Op. Cit. en referencia a la Nueva Gerencia Publica, afirma: “su presencia en la administración pública no obedece a planteamientos analógicos o adaptaciones tecnológicas, sino a llanos trasplantes de fenómenos mercantiles de intercambio conocidos en la economía neoclásica como catalaxia” p. 16

³⁴¹ VILLANUEVA, LUIS F. *Gobernanza y Gestión Pública*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2008. P. 189

administración pública para sustentar el desarrollo. Dejar el modelo jerárquico y cerrado de administración pública por otro que sea funcional al nuevo contexto de mercado globalizante.

Como sucede con muchos de los conceptos de los últimos años, hay una excesiva información, proliferan relatos y conceptos que varían; en la versión del maestro OMAR GUERRERO, quien afirma que el tronco ideológico de estas reformas es el neoliberalismo. Se remite a la década de 1960 para proponer a Octave Gliner como fundador ya que “se observa con toda nitidez el tránsito desde el enfoque basado en la producción, hacia la perspectiva basada en el comercio”³⁴² a él le atribuye la orientación de la administración pública con categorías propias del mercado, como la noción de ciudadano-usuario y las relaciones de la administración con los usuarios como relaciones de costo-eficacia. Así mismo se reconoce a Michel Massenet el calificativo de “nuevo” al tema de la gestión pública; Roman Laufer y Alain Burlaud dejan de utilizar usuario y asientan el concepto y la orientación de la gestión al cliente. Otro punto de partida hacia este giro de las reformas en la administración pública debe ubicarse en el reconocimiento del fracaso de los ajustes estructurales.³⁴³

Desde el ámbito de las instituciones financieras un documento fundamental del Banco Mundial, que contiene las bases de las reformas de segunda generación es el Informe de 1989, que da sentido a un cambio de orientación y se vincula con el concepto de gobernanza, o good governance, término que en México termina por familiarizarse como “*Buen Gobierno*”. Aunque el informe hace referencia a África su contenido se asume a los países en desarrollo en los que se implementó el programa de ajuste estructural o reformas de primera generación que finalmente no “llegaron” a resultados esperados; luego entonces se identifica como causa que impide lograr el desarrollo a la forma interna de administrar, se le denomina crisis de gobernanza. Es una incapacidad interna del ejercicio del poder público para “gerenciar los asuntos de la nación”³⁴⁴ FERRARO al comentar el Informe del BM afirma que la debilidad de las reformas de primera generación fue: “*la falta de atención que se había prestado hasta*

³⁴² IDEM P. 18

³⁴³ URQUIDI, VICTOR. Al referirse a los intentos de implantar ajustes, “Ni se lograron plenamente los ajustes, ni se reanuda el crecimiento, menos aún se retomó la vía del desarrollo. Algunos países cayeron en descenso fuerte, otros...quedaron estancados” Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005). Colegio de México y Fondo de Cultura Económica. México, 2005. P 403

³⁴⁴ FERRARO AGUSTIN E. *Reinventando el Estado Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. p 81

entonces a la capacidad de las instituciones públicas de los países receptores de crédito para implementar dichos programas”³⁴⁵ En el informe se observa claramente una autocrítica respecto de la percepción de los países, se hace evidente que ahora las reformas -de segunda generación- van dirigidas a la “construcción de capacidades” es decir ir hacia el interior de la administración pública para inyectar la famosa eficiencia. Se plantea para tal efecto una doble estrategia la de acomodar la función del estado a su capacidad, es decir que el propio Estado observe y determine de que es capaz, lo que implica una acción selectiva, la segunda parte de la estrategia es aumentar la capacidad mediante la revitalización de las instituciones, para lo cual se fijan los siguientes elementos, normas y controles eficaces para evitar la arbitrariedad y establecer una lucha frontal contra la corrupción, exponer a instituciones a competencia el aumento de las remuneraciones e incentivos, mayor participación ciudadana y la descentralización. Así se visualiza la revitalización del Estado, debemos anotar también que el propio informe asume que no pretende ser una panacea para conseguir un Estado eficaz y expresa que las “diferencias de situación y puntos de partida son demasiado grandes” en referencia a los distintos contextos que cada país en desarrollo representa, por tanto la pretensión de este informe fue solo un marco de referencia. Destaco también un objetivo que parece escondido pero que es tan claro como la afirmación de replantear el estado, así lo dice el propio informe: “lograr que la sociedades acepten una redefinición de las responsabilidades del Estado”³⁴⁶

En una cita de Oszlack a Moises Naím, enlista los que llama “instrumentos típicos” de la segunda reforma que incluyen: “la reforma de la legislación y prácticas laborales; la reforma del servicio civil; la reestructuración de gobierno, especialmente los ministerios de índole social; la renovación del sistema judicial; la actualización de capacidades regulatorias: la conversión y reestructuración sectorial; las privatizaciones complejas; el desarrollo de la capacidad de promoción de exportaciones; y la reestructuración de relaciones entre los estados y el gobierno federal”³⁴⁷

³⁴⁵ IDEM

³⁴⁶ BANCO MUNDIAL. *El Estado e un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. RESUMEN.* En [www.worldbank](http://www.worldbank.org) p. 9

³⁴⁷ OSZLAK. Óp. Cit. Revista... 160. P 87

El informe utilizó la palabra revitalización, pero el término más común ha sido el de reinvención atribuida a GAEBLER/OSBORNE, pero al igual que el informe lo que se busca es la eficiencia, plantean como principios para lograr la efectividad del Estado, que todo gobierno debe: establecer la misión, orientación por resultados, orientación empresarial, capacidad de anticipación, descentralización, servir al cliente y el papel catalítico.³⁴⁸ Finalmente, las reformas siguen siendo e camino para intentar el desarrollo, estas dos oleadas de reformas se producen en el contexto diferente, un nuevo orden mundial, conocido como globalización; las reformas de los años 90 encaminadas a la reinvención, neoinstitucionalismo o simplemente fortalecimiento de las capacidades para gobernar

³⁴⁸ OSZLAK. óp. Cit. Revista p. 87

ANEXO III.

ESTRUCTURA DE CONTENIDO DEL ACUERDO DE 29 DE AGOSTO DEL 2011 Y MANUAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

CUADRO DESCRIPTIVO DE LA REFORMA DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN DISPOSICIONES EN MATERIA DE PLANEACION, ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL. Publicado en el DOF. 29 de agosto 2011. Emitido por el Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas.

ANTECEDENTE: Abroga el ACUERDO PARA LA PLANEACION, ORGANIZACIÓN Y ADMINIISTRACION DE RECURSOS HUMANOS, publicado en el DOF 12 julio 2010. Fundamentado en el Plan Nacional de Desarrollo, emitido por el Presidente Felipe Calderón; derivado del Objetivo 10, denominado ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD [sic] del que surge el Programa de mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal, que a su vez pretende la eficiencia, eficacia, descentralización y simplificación de la administración pública. La intención normativa de esta disposición fue refundir, es decir abrogar una larga lista de disposiciones en materia administrativa para organizarlas en este cuerpo normativo de nivel de Acuerdo de un Secretario de Estado. Dado que contiene la obligación de ser revisado y en su caso actualizado una vez al año, es en agosto del 2011 que se emite el nuevo acuerdo que en cuanto a técnica legislativa es un esfuerzo de reorganización normativa y concentración en una sola disposición de normas relativas a la organización de los recursos humanos, la importancia para este trabajo es que contiene en un amplio apartado el TITULO SEXTO Del Servicio Profesional de Carrera, cuyo contenido describimos en un cuadro síntesis:

Servicio profesional de carrera.		
CAPITULO/ SECCION	DENOMINACION	numerales
TITULO SEXTO Del Servicio Profesional de Carrera		
CAP. I	ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DISPOSICIONES	117-118

	GENERALES	
Sección I	Reglas en materia de transparencia	119-123
Sección II	Constitución, desaparición e integración de Comités	124-127
Sección III	Derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera	128- 132
CAP. II	SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	133-138
Sección I	Planeación y programas específicos	133-138
Sección II	Estructura orgánica ocupacional	139-144
Sección III	Gabinetes de apoyo	145-150
Sección IV	Libre designación	151-165
Sección V	Continuidad en el desempeño	166-167
Sección VI	Retroalimentación de subsistemas	168-169
CAP. III	SUBSISTEMA DE INGRESO	
Sección I	Generalidades	170-175
Sección II	Herramientas de evaluación	176-182
Sección III	Reglas de Valoración y Sistema de puntuación	183-187
Sección IV	Reglas específicas de valoración	188-189
Sección V	Reclutamiento	190-194
Sección VI	Convocatorias	195-201
Sección VII	Concursos de primer nivel de ingreso	202-206
Sección VIII	Procedimiento de selección	207-209
	Registro de aspirantes	210-212
Etapas I	Revisión curricular	213-215
Etapas II	Examen de conocimientos y evaluación de habilidades	216-219
Etapas III	Evaluación de la experiencia y valoración del merito	220-224
Etapas IV	Entrevistas	225-233
Etapas V	Determinación	234-239
	Reserva de aspirantes	240-243
Sección IX	Certificación del concurso	244-245
Sección X	Suspensión y cancelación de concursos	246-248
CAP. IV	SUSBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL	
Sección I	Reglas de valoración y puntajes	249-253
Sección II	Trayectorias de ascenso y promoción y planes de carrera	254-265
Sección III	Convenios de Intercambio de Recursos Humanos	266-268
Sección IV	Movimientos o trayectorias laterales	269-292
Sección V	Ocupación Temporal	285-292
CAP. V	SUBSISTEMA DE CAPACITACION Y CERTIFICACION DE CAPACIDADES	
Sección I	Proceso de capacitación	293-294
Sección II	Planeación de la capacitación	295-298
Sección III	Diseño de la capacitación	299
Sección IV	Operación de la capacitación	300-301
Sección V	Becas	302-303

Sección VI	Evaluación de la capacitación	304
Sección VII	Seguimiento de la capacitación	305-309
Sección VIII	Certificación de capacidades	310
Etapa I	Inscripción	317-321
Etapa II	Evaluación	322-334
Etapa III	Certificación	335-348
Sección IX	Sistemas de homologación	349-351
Sección X	Evaluación y certificación para obtener nombramiento	352- 353
CAP. VI	SISTEMA DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO	
Sección I	Método de evaluación	354-356
Sección II	Modalidades de valoración o factores de evaluación	357-361
Sección III	Procedimiento de evaluación	362-366
Sección IV	Estímulos, reconocimientos e incentivos al desempeño destacado	367-368
Sección V	Disposiciones específicas	369
CAP. VII	SUSBISTEMA DE SEPARACION	371-373
CAP. VIII	SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION	374-377
CAP. IX	INCONFORMIDADES	378

En el artículo cuarto del Acuerdo, contiene el MANUAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA del que haremos una descripción de la estructura:

MANUAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

1. Objetivos
2. Marco jurídico
3. Definiciones y términos
4. Ámbito de aplicación
5. Responsables de aplicación
6. Procedimientos
 - 6.1. Determinación de la forma de ocupar vacantes o puestos
 - 6.2. Ingreso
 - 6.2.1 Convocatoria
 - 6.2.2. Selección
 - 6.3. Desarrollo profesional
 - 6.3.1. Ocupación temporal de puestos
 - 6.3.2. Trayectoria de ascenso y promoción y planes de carrera
 - 6.3.3. Movimientos y trayectorias laterales
 - 6.4. Capacitación y certificación de capacidades
 - 6.4.1. Planeación de la capacitación
 - 6.4.2. Diseño de la Capacitación

6.4.3. Operación y evaluación de la Capacitación

6.4.4. Seguimiento de la capacitación

6.4.5. Identificación y descripción de capacidades profesionales

6.4.6. Inscripción de capacidades profesionales

6.4.7. Evaluación de capacidades profesionales

6.4.8. Certificación de capacidades profesionales

6.5. Evaluación del desempeño

7. Interpretación. Corresponde a la Secretaría de la Función Pública la interpretación de este Manual.

SIGLAS EMPLEADAS EN LA TESIS

- BM-Grupo Banco Mundial.
- CC-Consejo Consultivo.
- CIDE- Centro de Investigación y Docencia Económica.
- CLAD-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CONAGUA- Comisión Nacional de Agua.
- CPS- Comisión Permanente de Selección.
- CPEUM- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CTP-Comité Técnico de Profesionalización.
- CTS- Comité Técnico de Selección.
- DCN- Diagnostico de necesidades de capacitación.
- DGDHSPC- Dirección General de Desarrollo Humanos y Servicio Profesional de Carrera.
- DGRH-Dirección General de Recursos Humanos.
- DRGH-Dirección General de Recursos Humanos.
- EA- Estatuto Administrativo.
- EBEP- Estatuto Básico del Empleado Público.
- FMI-Fondo Monetario Internacional.
- FODA- Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.
- GRH- Gestión de Recursos Humanos.
- INAP- Instituto Nacional de Administración Pública
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- LFTSE- Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- LMRFP- Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública
- LSPC. Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.
- LOAPF-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- NGP- Nueva Gestión Pública.
- OCDE-Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico.
- OEP- Oferta de empleo público.
- OIC-Órgano Interno de Control de Cada Dependencia de la Organización Pública Federal.
- ONU-Organización de las Naciones Unidas.
- PAC- Programa anual de capacitación
- PND- Plan Nacional de Desarrollo.
- POA-Programa Operativo Anual.
- PAN- Partido Acción Nacional.

- PRI-Partido Revolucionario Institucional.
- PROMAP- Programa de Modernización de la Administración Pública.
- PUMA-Commission Public Management Committee.
- RGIPP- Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y provisión de puestos de trabajo y provisión profesional de funcionarios civiles de la Administración General del Estado.
- RH net-Sistema de información integral de los Recursos Humanos.
- RRHH-Recursos Humanos.
- RPT- Relación de Puestos de Trabajo.
- RUSP-Registro Único del Servicio Profesional.
- SAREO- Sistema de aprobación de Registro de estructuras Organizacionales.
- SAT- Servicio de Administración Tributaria.
- SCC- Servicio Civil de Carrera.
- SECODAM- Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- SEM- Servicio Exterior Mexicano.
- SFC-Servicio Fiscal de Carrera.
- SFP-Secretaría de la Función Pública.
- SPC- Servicio Profesional de Carrera
- SHCP-Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
- SIP-Servicio integral de Profesionalización.
- SIREHO- Sistema de Requisitos de Contrato de Prestación de Servicios Profesionales por Honorarios.
- SISTEMA INFOMEX- Sistema de información electrónica del Gobierno Federal
- SIVAL- Sistema de Validación de Valuaciones de Puestos y Nivel Tabular.
- SPC-Servicio Profesional de Carrera.
- SRE-Secretaria de Relaciones Exteriores.
- UCM-Universidad Complutense de Madrid.
- Unidad- Unidad de política de recursos humanos de la administración.
- UPRH- Unidad de Política de Recursos Humano.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL Derecho Burocratico Mexicano [Libro]. - México : Porrúa, 1999.

ALEJANDRO NIETO El desgobierno de lo público [Publicación periódica]. - Barcelona : Ariel, 2008. - 978-84-344-5356-2.

ALFONSO MELLADO L. CARLOS Igualdad entre mujeres y hombres en la función pública [Libro]. - España : Bomarzo, 2008. - ISBN: 978-84-96721-32-6.

ALLI ARANGUREN JUAN-CRUZ Derecho administrativo y globalización [Libro]. - Madrid : Civitas, 2004. - ISBN: 84-470-2129-7.

ÁLVARES RICO MANUEL, GONZÁLES-HABA GUIADO, VICENTE MARÍA Administración y función pública en España [Libro]. - Madrid : DYKINSON, 1998. - ISBN: 84-8155-279-4.

AVEYTUA OÑATE ENRIQUE El destinatario de la ley: El servidor público y sus características [Sección de libro] // El servicio civil de carrera en México / aut. libro NERVAEZ SALINAS. - MEXICO : GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD., 2004.

BAUTISTA OSCAR DIEGO Ética Publica y buen Gobierno [Libro]. - Toluca, México : Instituto de Educación Pública del Estado de México, A.C., 2009. - ISBN:978-968-6452-92-3.

BIESCAS JOSÉ ANTONIO y TUÑÓN DE LARA MANUEL España bajo la dictadura franquista [Libro]. - Madrid : LABOR, 1983.

BLANCO GAZTAÑAGA CARMEN La carrera aministrativa [Publicación periódica] // Presupuesto y gasto público. - Madrid : Instituto de Estudios Fiscales, 2005. - 41/2005. - págs. 199-210. - 41/2005.

BOZEMAN BARRY La Gestión Pública [Libro]. - México : Fondo de Cultura Económica, 2006. - ISBN:9681649176.

CABRERO MENDOZA ENRIQUE Del Administrador al Gerente Público [Libro]. - Mexico : INAP, 1995.

CADENA INOSTROZA CECILIA Administración Publica y procesos políticos en Mexico [Libro]. - Mexico : Porrúa, 2005.

CAMPOS RICARDO El Fondo Monetario Internacional y la deuda externa mexicana. [Libro]. - Mexico : Plaza y Valdez , 1993.

CAPELLA JUAN RAMÓN Entrada en la Barbarie [Libro]. - Madrid : Trotta, 2007.

CAPELLA JUAN RAMÓN Fruta Prohibida. una aproximacion historico-teoretica al estudio del derecho y del estado [Libro]. - Madrid : Trotta, 2008.

CARLES LONGO FRANCISCO Y RAMIO La profesionalización del empleo público en América Latina [Libro]. - MADRID : Fundación CIDOB, 2008.

CARPIZO JORGE El presidencialismo mexicano [Libro]. - México : Siglo XXI, 1978.

CARRASCO CANALS CARLOS La función pública española en la actualidad (La reforma y perspectivas del futuro) [Publicación periódica] // Revista de Administración Pública. - Madrid : [s.n.], Mayo-Agosto de 1985. - 107. - págs. 259-326.

CASSESE SABINO La Globalización Jurídica [Libro]. - Madrid : Marcial Pons e INAP, 2006. - ISBN:84-9768-317-X.

CASTILLO BLANCO FEDERICO A., QUESADA LUMBRERAS, JAVIER E. Manual del Empleo Público [Libro]. - Madrid : Iustel, 2009. - ISBN: 978-84-9890-050-7.

CASTILLO GARCIA, MOISES La Administración Pública de México: contexto de su modernización. [Libro]. - México : Universidad Nacional Autónoma de México, CLAD, 1998.

CHAVEZ CARAPIA JULIA DEL CARMEN y PADILLA AGUILAR MARGARITO Administración Pública. Retos y perspectivas en el marco del Bicentenario [Libro]. - México : Miguel Ángel Porrúa y Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública, 2010. - ISBN:978-607-401-377-1.

CHAVEZ GARCIA JOSÉ RAMÓN Control de concursos y oposiciones en la Jurisprudencia [Publicación periódica]. - Madrid : REUS, 2009. - ISBN:978-84-290-1567-6.

CHAVEZ NIETO JOSÉ Política y administración [Libro]. - México : Universidad de Guanajuato, 2006. - ISBN:968-864-420-X.

CLEGG STEWART R., IBARRA EDUARDO y BUENO LUIS Administración global tensiones entre universalismo teórico y realidades locales [Libro]. - México, D.F. : Universidad Autónoma Metropolitana, 1998. - ISBN: 970-654-310-4.

CRESPO GONZALEZ JORGE y GEMA PASTOR ALBALADEJO Administraciones Públicas Españolas [Libro]. - Madrid : MC GRAW HILL, 2002. - ISBN:8448136551.

CRESPO MONTES LUIS FERNANDO La Función Pública Española 1976-1986 [Libro]. - MADRID : INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2001. - ISBN:8470887041.

CRESPO MONTES LUIS FERNANDO Mitos y Ritos de la Función Pública Española [Libro]. - Madrid : INAP, 2003. - ISBN:84-7088-452-2.

CRUZ VILLALOBOS OSVALDO El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública en México [Libro]. - México : Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009. - ISBN:978-968-6452-87-7.

CUENCA CERVERA J. JAVIER Manual de dirección y festión de recursos humanos en los gobiernos locales [Libro]. - Madrid : Instituto Nacional de Administracion Publica, 2010.

DE LUNA NOYOLA ANGEL GIOVANNI Capital Humano [Libro]. - Mexico : Trillas, 2008.

DE VICENTE DOMINGO RICARDO El puesto de trabajo en el Derecho de la Función Pública [Libro]. - Valencia, España : Tirant to blanch, 1997. - ISBN: 84-8002-490-9.

ECHAVARRIA KOLDO BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO [En línea]. - 2003. - 13 de mayo de 2011. - <http://www.iadb.org/int/drp>.

ESTEFANIA JOAQUÍN La nueva economia. La globalización [Libro]. - Madrid : Debate, 2000. - ISBN:84-8306-038-8.

F. AGUILAR VILLANUEVA LUIS Gobernanaza y gestión pública [Libro]. - México : Fondo de Cultura Económica, 2008.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ JUAN JOSÉ, AGRA VIFORCOS BEATRIZ y ÁLVARES CUESTA HENAR Derechos colectivos de los funcionarios públicos [Libro]. - España : Ediciones Laborum, 2005. - ISBN: 84-95863-59-6.

FERNANDEZ TOMÁS RAMÓN y GARCIA DE ENTERRIA EDUARDO Curso de Derecho Administrativo [Libro]. - MADRID : CIVITAS, 1990. - Vol. I : 2.

FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ CLARO J. La burocracia como tradición [Publicación periódica] // Revista de Administración Pública. - Madrid : [s.n.], Enero-Diciembre de 1983. - 100-102.

FERRARO AGUSTIN Reinventando al Estado. por una administración pública democrática y profesional en Iberoamerica [Libro]. - Madrid : INAP, 2009. - ISBN: 978-84-7351-282-4.

FERREIRA FERNANDEZ A. XAVIER La provisión de puestos de trabajo en la Administracion General del Estado [Libro]. - Madrid : INAP, 2002. - ISBN: 84-7088-728-9.

FLORES CABALLERO ROMEO Administracion y Política en la Historia de México [Libro]. - México : INAP y Fondo de Cultura Económica, 1988.

FONDEVILA ANTOLIN JORGE Constitución y empleo Público [Publicación periódica]. - Granada, España : Comares, 2000. - ISBN:84-8151-985-5.

FONDEVILA ANTOLIN JORGE La selección y pérdida dela condicion del empleado público. [Publicación periódica]. - Barcelona : Atelier, 2008. - ISBN:978-84-96758-57-5.

GARY DESSLER Administracion de Recueros Humanos [Libro]. - México : Pearson, 2009.

GEORGE CLAUDE S Historia del Pensamiento Administrativo [Libro]. - México : Pearson Pretentice Hall, 2005. - ISBN:9702605504.

GIL CREMADES RAFAEL La imparcialidad en la función pública [Libro]. - Madrid : Reus, 2008. - ISBN: 978-84-290-1511-9.

GONZALEZ MATEOS CARLOS Y ROBINA RAMIREZ RAFAEL La selección de personal como factor modernizador en la Administración Pública [Libro]. - Bedajoz, España : @becedario, 2004. - ISBN:84-93341-8-7.

GONZÁLEZ-HABA GUIADO VICENTE MARIA Trayectoria de la reforma de la función pública española(1977.1981). Exposición y aportaciones críticas [Publicación periódica] // Revista de Administración Pública. - Madrid : [s.n.], Mayo-agosto de 1984. - Vol. 104. - págs. 179-242.

GUERRERO OLVERA MIGUEL La nueva Gestion Publica: un modelo privatizador del prodeder del Estado [Libro]. - México : Instituto de Administracion Publica del Estado de México, 2008. - ISBN:978-968-6452-79-6.

GUERRERO OMAR El fin de la gerencia pública [Publicación periódica] // REVISTA CHILENA DE ADMINISTRACION PUBLICA. - 2009. - 13.

GUERRERO OMAR Gerencia Pública en la Globalización [Libro]. - México, D.F. : Universidad Autónoma del Estado de México, 2003.

GUERRERO OMAR La nueva Gerencia Publica. [Libro]. - Mexico : Fontamara, 2004.

HARO BÉLCHEZ G. El derecho de la función pública [Libro]. - México, D.F. : ELASA, 1993. - ISBN: 970-617-076-6.

JIMÉNEZ ASENSIO RAFAEL Directivos públicos [Libro]. - Oñati : IVAP, 2006. - ISBN:84-7777-305-X.

JIMENEZ ASENSIO RAFAEL, VILLORIA,MANUEL Y PALOMAR OLMEDA La dirección pública profesionan en España [Publicación periódica]. - Madrid : Marcial Pons, 2009. - 978-84-9768-687-7.

JORGE BARENSTEIN Los administradores en el sector publico mexicano. [Libro]. - Mexico : Centro de Investigacion y Docencia Economicas A.C., 1982.

LONGO FRANCISCO Y RAMIO CARLES La profesionalizacion del empleo público en America Latina [Libro]. - Barrcelona : Fundació CIDOB, 2008. - ISBN: 978-84-87072-65-6.

LOPEZ OROPEZA La evaluación de la Funcion Publica en México [Libro]. - Mexico : Plaza y Valdes, 2005.

LOSADA i MARRODAN CARLOS ¿De burócratas a gerentes? [Libro]. - Washington D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. - ISBN:1-886938-64-4.

MARTINEZ CORRAL JUAN ANTONIO y MANZANA LAGUARDA RAFAEL SALVADOR Adquisición y pérdida de la condición de funcionario [Libro]. - Valencia : Tirant monografías 606, 2008. - ISBN: 978-84-9876-371-3.

MARTINEZ MARTINEZ FRANCISCO Reforma y modernización de la administración pública del siglo XXI: ¿Cambio de paradigma? [Libro]. - México : Instituto de Administración Publica del Estado de México A.C., 2009. - ISBN:978-968-6452-89-3.

MARTINEZ PUÓN RAFAEL Directivos versus politicos [Libro]. - México : Miguel Angel Porrua y Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., 2011.

MARTÍNEZ PUON RAFAEL La Profesionalización de la Administración Pública en México [Libro]. - Madrid : INAP, 2003. - ISBN:8470884514.

MARTINEZ PUON RAFAEL Servicio Poresiona de carrera. ¿para qué? [Libro]. - México : Miguel Angel Porrúa., 2005.

MAUREU CARBONELL ELISA Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las administraciones públicas [Publicación periódica] // Revista de Administración Pública. - Madrid : [s.n.], Septiembre-diciembre de 1997. - 144. - 144.

MAURI MAJOS JOAN El acceso al empleo público [Sección de libro] // Manual del Empleo Público / aut. libro CASTILLO BLANCO FEDERICO. - Madrid : lustel, 2009. - primera. - 978-84-9890.050-7.

MENDEZ JOSE LUIS (compilador) Lecturas basicas de administración y politicas publicas [Libro]. - México : El Colegio de México, 2000.

MERINO MAURICIO La gestión profesional de los municipios en México [Libro]. - México : Centro de Investigacion y Docencia Economicas y Banco Mundial, 2006.

MICHAEL BARZELAY Atravesando la burocracia. [Libro]. - Mexico : Fondo de Cultura Económica, 1998.

MIGUEL DUHALT KRAUSS Una selva semantica y jurídica. la clasificacion de los trabajadores al servicio del Estado. [Libro]. - México : INAP, 1977.

MIR PUIGPELAT ORIOL Globalizacion, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo. [Libro]. - Madrid : THOMSON CIVITAS, 2004. - ISBN:84-470-2120-3.

MOCTEZUMA BARRAGAN ESTEBAN Por Un Gobierno con Resultado [Libro]. - México D.F. : Fondo de Cultura Económica, 1999.

MONEREO MANUEL y RIEVA MIGUEL Porto alegre. Otro mundo es posible. [Libro]. - ESPAÑA : El Viejo Topo, 2001. - ISBN:84-95224-25-9.

MONTAUNDON TOMAS CYNTHIA Historia de la calidad mundial [Libro]. - Mexico : Lupus Inquisitor, 2004. - ISBN:968-7570-98-5.

MONTORO CHINER MARÍA JESÚS Para la reforma del empleo público: nueve proposiciones [Publicación periódica] // Revista de Administración Pública. - Madrid : [s.n.], Enero-abril de 1995. - 136.

MORALES Y GÓMEZ JUAN MIGUEL Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México [Libro]. - Estado de México : Miguel Ángel Porrúa, 2009.

MOREY JUAN ANDRÉS La función pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación [Libro]. - Madrid : INAP, 2004. - ISBN: 84-7088-741-6.

MOUZELIS NICOS P. Organización y burocracia [Libro]. - Barcelona : Península, 1991. - ISBN:84-297-0873-1.

OCDE Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública [Libro]. - Madrid : Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995. - ISBN: 84-7088-672-X.

OLIVOS CAMPOS JOSÉ RENÉ La Administración del Estado Contemporaneo [Libro]. - México : Porrúa, 2009. - ISBN:978-607-9-0093-6.

OSZLACK OSCAR. De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. [Publicación periódica] // Revista Nueva Sociedad No. 160. - abril de 1999. - 160. - pág. 85.

PALOMAR OLMEDA ALBERTO Derecho de la Función Pública. [Libro]. - Madrid : Dykinson, 2009. - 9. - ISBN:978-84-9848-394-8.

PALOMAR OLMEDA ALBERTO La incidencia de las nuevas reformas legislativas en la redefinición del estatuto de los funcionarios [Publicación periódica] // Revista de Administración Pública. - Madrid : [s.n.], Mayo-agosto de 1994. - 134. - 134.

PALOMAR OLMEDA ALBERTO Organización del empleo público. [Sección de libro] // Manual del Empleo Público / aut. libro CASTILLO BLANCO FEDERICO. - Madrid : Editorial Iustel, 2009.

PALOMAR OLMEDA ALBERTO, VÁZQUEZ GARRANZO, JAVIER Función pública. Legislación, doctrina y jurisprudencia. [Libro]. - Navarra : Aranzadi, 2008. - ISBN: 987-84-8355-652-8.

PARADA VAZQUEZ RAMON Derecho Administrativo [Libro]. - MADRID : MARCIAL PONS, 1991. - Vol. II.

PARADA VAZQUEZ RAMÓN Derecho del empleo público [Libro]. - Madrid : MARCIAL NPONS, 2007. - ISBN: 978-84-9768-439-2.

PARADA VÁZQUEZ RAMÓN La degeneración del modelo de la función pública [Publicación periódica] // Revista de administración pública. - Madrid : [s.n.], Septiembre-diciembre de 1999. - 150. - págs. 413-452.

PARDO MARIA DEL CARMEN La modernización Administrativa en México 1940-2006 [Libro]. - MÉXICO : EL COLEGIO DE MÉXICO, 2009. - ISBN:978-607-462-009-1.

PARDO MARIA DEL CARMEN Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas [Libro]. - México : El Colegio de México, 2009.

- PEREZ LUQUE ANTONIO** La selección del Personal Permanente de las Corporaciones locales. [Publicación periódica]. - Madrid : El Consultor, 2001. - ISBN:84-7052-313-9.
- PERONA CARMEN** Estatuto Básico del Empleado Público. [Libro]. - Madrid : La Ley, 2007. - ISBN:978-84-9725-877-7.
- PETERS GUY B** La política de la burocracia [Libro]. - México : Fondo de Cultura Económica, 2001. - ISBN:968-16-4919-2.
- PETERS GUY B. y PIERRE, JON** La politización de la lfuncion publica en una perspectiva comparada [Libro]. - Madrid : Instituto de Administracion Publica, 2010.
- PIZARRO SARA ELISA** El INAP y la formacion de elites burocraticas. [Libro]. - Madrid : INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, 2001. - ISBN:8470887076.
- PONCE DE LEON LUIS** MODELO TRANSUNIVERSAL DEL DERECHO Y EL ESTADO [Libro]. - MEXICO : PORRUA, 2001.
- PRATS I CATALÁ JOAN** De la Burocracia al management, del management a la gobernanza [Libro]. - Madrid : Instituto Nacional de Administracion Pública, 2005. - ISBN:84-7351-169-7.
- PRATS I CATALÁ JOAN** Política, gestión y administración de recursos humanos de las administraciones públicas [Publicación periódica] // Revista Documentación Administrativa. - Madrid : [s.n.], 1987. - 210.
- QUINTANA ROLDAN CARLOS** La Administración Pública en el constitucionalismo mexicano. [Libro]. - México : Porrúa, 2008.
- RODERIC AI CAMP** LA FORMACION DE UN GOBERNANTE [Libro]. - México : Fondo de Cultura Económica, 1986.
- RODOLFO FIGUEROA** Prioridades Nacionales y reclutameitno de Funcionarios Publicos [Libro]. - México : El Colegio de México., 1981.
- RODRÍGUEZ ESCACIANO SUSANA y FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ JUAN J.** El acceso al empleo público [Libro]. - Madrid : Estudios financieros. - ISBN:84-454-1269-8.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ JAIME** La formación de Funcionarios en España [Libro]. - Madrid : INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, 2001. - ISBN:8470887165.
- ROMAN MASEDO LAURA** Funcionarios y función pública en la transición española [Publicación periódica]. - Madrid : Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 1997. - ISBN:84-259-1040-4.
- ROSALES NUÑEZ JUAN** Geréncia pública: Administracion pública contemporanea [Libro]. - México : Gernika, 2004. - ISBN:970-637-139-7.

ROYO-VILLANOVA Sigismundo El Concepto de funcionario y la relación de función pública en el nuevo derecho Español [Publicación periódica] // Revista de Administración Pública. - 1964. - 44. - págs. 9-24. - 0034 7639.

SAINZ MORENO FERNANDO El estatuto de la función pública después de la sentencia TC 99/1987 y de la ley 23/1988 [Publicación periódica] // Revista de Administración Pública. - Madrid : [s.n.], Septiembre-diciembre de 1988. - 117. - págs. 321-365.

SANCHEZ GONZALEZ JOSE JUAN La administración Pública de Vicente Fox [Publicación periódica] // Espacios Públicos. - 24 de abril de 2009. - 24 : Vol. 12. - págs. 8-31.

SÁNCHEZ MÓRON MIGUEL Derecho de la función pública [Libro]. - Madrid : Tecnos, 2008. - ISBN:978-84-309-4594-8.

SANTAMARIA PASTOR J. ALFONSO Apuntes de derecho administrativo: El personal al servicio de la administración pública [Libro]. - Madrid : Universidad Complutense, 1982.

SANTAMARIA PASTOR J. ALFONSO Las Administraciones Territoriales y la Administración Institucional [Libro]. - MADRID : UNIVERSIDAD COMPLUTENSE, 1982. - ISBN:84-600-2901-8.

SARMIENTO LARRAURI JOSÉ IGNACIO Una aproximación al régimen de los funcionarios [Publicación periódica] // Nueva época. - 2005. - 17/2005. - págs. 253-273. - ISSN: 1698-5583.

SERRANO GUIRADO E. El régimen de oposiciones y concursos de los funcionarios [Publicación periódica]. - Madrid : [s.n.], 1956.

SERRANO GUIRADO ENRIQUE El nombramiento y toma de posesión de los funcionarios públicos [Publicación periódica]. - Madrid : [s.n.], 1953. - 12. - págs. 161-184. - 0034 7634.

TORIVIO DAVILA JUAN JOSE Las Instituciones de Bretton Woods: 60 años de cambios. [Publicación periódica] // INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. - Diciembre de 2005. - 827.

URQUIDI VICTOR OTRO SIGLO PERDIDO. Las Políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005) [Libro]. - México : Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México., 2005.

VALLE CABRERA RAMÓN J. La gestión estratégica de los recursos humanos [Libro]. - Madrid : Pearson Prentice Hall, 2006. - ISBN 10: 84-205-3673-3.

VELTMAYER HENRY Latinoamérica: el capital global y las perspectivas de desarrollo alternativo [Libro]. - México : UNESCO- Universidad Autónoma de Zacatecas, 2000. - ISBN:968-6019-68-5.

VICHER DIANA De la Reforma Administrativa a la Reforma Neogestionaria en Hispanoamérica [Libro]. - México : Instituto de Administración Pública del Estado de México., 2009.

VICHER DIANA Reflexiones sobre las reformas neogestionarias. ¿hacia una nueva reforma administrativa? [Publicación periódica] // REVISTA CHILENA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. - 2009. - 13.

VILLORA MENDIETA MANUEL El servicio civil de carrera en Latinoamérica. diagnóstico, causas y propuestas [Libro]. - Madrid : INAP., 2007.

VV.AA. La formación de funcionarios en España [Libro]. - Madrid : INAP, 2001. - ISBN: 84-7088-716-5.

VV.AA. Modelos de función pública comparada [Libro]. - Madrid : MAP, 1997. - ISBN: 84-340-055-8.

WEBER MAX ¿Que es la burocracia? [Libro]. - Mexico : ediciones Coyoacan, 2001. - 9706332189.

WEBER MAX El Político y el científico [Libro]. - México : Colofón, 2008.

XIII SEMINARIO SOBRE GESTIÓN PÚBLICA LOCAL El Estatuto del Empleado Público y la modernización de la administración local [Libro]. - Madrid : Trea, 2008. - ISBN:9789497043401.

LEYES

Nombre de la Ley	Fecha	País
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)	DOF 29 de diciembre de 1976	MÉXICO
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	DOF 29 de mayo 2009	MÉXICO
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	DOF del 10 de abril del 2003	MÉXICO
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	DOF 28 de diciembre de 1963	MÉXICO
Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	DOF 16 de abril del 2008	MÉXICO
Ley del Servicio Exterior Mexicano	DOF 4 de enero de 1994	MÉXICO
Ley Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos		MÉXICO
Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	DOF 13 de marzo del 2002	MÉXICO
Ley de Planeación	DOF 5 de enero de 1986	MÉXICO
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	DOF 31 de diciembre 1976	MÉXICO
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	DOF 11 de junio 2002	MÉXICO
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	DOF 30 de marzo del 2006	MÉXICO
Ley Aprobatoria del Acuerdo de Sede del Gobierno de la República de Venezuela	30 de diciembre de 1980	VENEZUELA
Ley 1581 o Estatuto de Servicio Civil	10 de junio de 1953	COSTA RICA
Ley 2166 o Ley de Salarios de la Administración Pública	9 de octubre de 1957	COSTA RICA
Ley 3009 o Ley de Licencias para Adiestramiento de Servidores Públicos	18 de julio de 1962	COSTA RICA
Ley 3671 o Ley del Estatuto de	18 de abril de 1966	COSTA RICA

Servicios Médicos		
Ley 4556 o Ley de Personal de la Asamblea Legislativa	21 de abril de 1970	COSTA RICA
Ley 4565 o Estatuto de Servicio Civil	4 de mayo de 1970	COSTA RICA
Ley 8978	26 de septiembre del 2011	COSTA RICA
Ley 6227 o Ley General de Administración Pública	15 de octubre de 1998	COSTA RICA
Ley de incentivos a los profesionales en Ciencias Médicas (Nº 6836)	22 de diciembre de 1982	COSTA RICA
Ley 315/1964 de Funcionarios Civiles del Estado	7 de febrero de 1964	ESPAÑA
Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública	2 de agosto de 1984	ESPAÑA
Ley 4/1990 de Presupuestos Generales del Estado para 1990	29 de Julio de 1990	ESPAÑA
Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas	26 de noviembre de 1992	ESPAÑA
Ley 22/1993 de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.	29 de diciembre 1993	ESPAÑA
Ley 2/2004 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005	27 de diciembre 2004	ESPAÑA
Ley 7/2007 o Estatuto Básico del Empleo Público	12 de abril del 2007	ESPAÑA
Ley 18.575 o Ley Orgánica de Bases de la Administración del estado	5 de diciembre de 1986	CHILE
Ley 18.825	17 de agosto de 1989	CHILE
Ley 18.834 o Estatuto Administrativo	23 de septiembre de 1989	CHILE
Ley 18.882 o ley del nuevo trato	10 de junio de 1989	CHILE
Ley 19.055	1 de abril de 1991	CHILE
Ley 19.097	12 de noviembre de 1991	CHILE
Ley 19.295	4 de marzo de 1994	CHILE
Ley 19.519	16 de septiembre de 1997	CHILE
Ley 19.526	17 noviembre de 1997	CHILE
Ley 19.541	22 diciembre de 1997	CHILE
Ley 19.597	14 de enero de 1999	CHILE
Ley 19.611	14 de febrero de 1997	CHILE

Ley 19.634	2 de octubre de 1999	CHILE
Ley 19.643	5 de noviembre de 1999	CHILE
Ley 19.671	29 de abril de 2000	CHILE
Ley 19.672	28 de abril de 2000	CHILE
Ley 19.742	25 de agosto de 2001	CHILE
Ley 19.786	21 de enero de 2002	CHILE
Ley 19.882	23 de junio de 2003	CHILE

ESTATUTOS Y REGLAMENTOS

Estatuto	Fecha	País
Estatuto Administrativo	7 de septiembre de 1998	CHILE
Estatuto Básico del Empleado Público	12 de abril de 2007	ESPAÑA
Estatuto del Instituto Nacional de Administración Pública	1 de Abril de 2011	ESPAÑA
Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión	1938	MÉXICO
Estatuto del Servicio Profesional de Carrera	DOF 8 de mayo del 2009	MÉXICO
Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del INEGI	DOF 8 DE MAYO DE 2009	MÉXICO
Estatuto del Servicio Profesional de Carrera Agrario	11 de abril de 1994	MÉXICO

Reglamento	Fecha	País
Reglamento de Calificaciones del Personal		CHILE
Reglamento del Estatuto de Servicio Civil		COSTA RICA
Reglamento de Adiestramiento de Personal para los Ministerios e Instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil	27 de marzo de 1984	COSTA RICA
Reglamento del Subsistema de Capacitación del Régimen de Servicio Civil		
Reglamento de la Ley 30/1984		ESPAÑA
Reglamento sobre Concursos del Estatuto Administrativo		CHILE
Reglamento Interior de la Secretaría		MÉXICO

de la Función Pública		
Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores	DOF 11 de octubre de 2001	MÉXICO
Reglamento de la Ley del Servicio Exterior	DOF 23 de agosto de 2002	MÉXICO
Reglamento Interior del INEGI	DOF 31 de marzo del 2009	MÉXICO
Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera	DOF 2 de abril de 2004	MÉXICO
Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de Procuración de Justicia Federal	DOF 26 de enero de 2005	MÉXICO
Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	DOF 6 de septiembre de 2011	MÉXICO
Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría	DOF 16 de julio de 2001	MÉXICO
Reglamento de la Ley Orgánica General de la República		MÉXICO
Reglamento de la Secretaría de Función Pública	DOF 12 de diciembre de 2003	MÉXICO
Reglamento Interior del Consejo Consultivo		MÉXICO
Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado	BOE. 10 de marzo de 1995	ESPAÑA
Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado	BOE. 19 de diciembre de 1984	ESPAÑA
Reglamento Orgánico del Instituto Nacional de Administración Pública	BOE. 17 de junio de 1977	ESPAÑA
Reglamento para el pago de Zonaje a los Servidores de la Administración Pública	13 de diciembre de 1965	COSTA RICA
Reglamento de Calificaciones del Personal		CHILE
Reglamento del Estatuto del Servicio Civil		CHILE
Reglamento del Estatuto Civil	14 de diciembre de 1954	COSTA RICA
Reglamento de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública	BOE. 19 de diciembre de 1984	ESPAÑA

PAGINAS ELECTRONICAS

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ley Chile (consultada en meses de febrero y marzo 2012) [en línea]. Disponible en: www.leychile.cl
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo CLAD (consultada en noviembre 2010 a marzo 2012). [en línea]. Disponible en: www.clad.org
- Comisión Nacional del Agua CONAGUA (consultada en enero 2012) [en línea]. Disponible en: www.cna.go.mx
- Congreso de los Diputados. España. (consultada en noviembre 2011 y julio 2012) www.congreso.es
- Congreso de la Unión. México (consulta desde enero 2011 a mayo 2012) Disponible en www.congreso.gob.mx
- Universidad de La Rioja. España. Fundación Dialnet (consultada desde septiembre 2012 a diciembre 2011). Disponible en www.dialnet.unirioja.es
- Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica (consultada en enero 2012) www.sercivil.go.cr
- Área de información del empleo público en Chile www.empleospublicos.cl
- Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. México. (consultada desde noviembre 2010 a febrero 2012) www.ijj.unam.mx
- Instituto Nacional de Administración Pública. INAP México. (consulta en septiembre 2010) disponible en www.inap.org.mx
- Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. España (consultada desde septiembre 2010 a diciembre 2011) www.inap.gob.es
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (consultada en febrero 2012) México [en línea]. Disponible en: www.inegi.org.mx
- Inter-American Development Bank BID) consultada en noviembre 2010 a diciembre 2011) [en línea]. Disponible en: www.iadb.org
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ESPAÑA. (consulta en noviembre 2010 a marzo 2012) [en línea]. Disponible en: www.minhap.gob.es
- Procuraduría Agraria, México (consultada en febrero 2012) [en línea]. Disponible en: www.pa.gob.mx
- Procuraduría General de la República, PGR México (consultada en febrero 2012) [en línea]. Disponible en: www.pgr.gob.mx
- Secretaría de Gobernación, SEGOB México (consultada en enero 2012). Portal de Vinculación y Participación Ciudadana [en línea]. Disponible en: www.desarrollopolitico.gob.mx
- Secretaría de la Función Pública, SFP México (consultada desde septiembre 2012 a mayo 2012) [en línea]. Disponible en: www.funcionpublica.gob.mx
- Secretaría de Relaciones Exteriores, México (consultada en enero 2012) [en línea]. Disponible en: www.sre.gob.mx
- Servicio Civil, Chile (consultada en diciembre 2011) [en línea]. Disponible en: www.serviciocivil.gov.cl

- Servicio de Administración Tributaria, (consultada en enero 2012) México [en línea]. Disponible en: www.sat.gob.mx
- Servicio Profesional de Carrera, México (consultada desde septiembre 2010 a julio 2012) [en línea]. Disponible en: www.spc.gob.mx. www.usp.funcionpublica.gob.mx
- Portal de Recursos Humanos (inscripción y consulta en febrero 2011). México www.trabajaen.gob.mx
- Universitat d'Alacant [en línea]. Disponible en: www.ua.es
- World Bank Group BM (consulta desde noviembre 2010 a diciembre 2011) [en línea]. Disponible en: www.worldbank.org